

Una riforma di mercato per la rete stradale

Di Diego Menegon

Indice

PREMESSA

I. L'ATTUALE MODELLO DI FINANZIAMENTO DELLE GRANDI RETI STRADALI E AUTOSTRADALI

1.1 La rete stradale di interesse nazionale ANAS

La programmazione e il finanziamento degli investimenti

I costi operativi

Effetti sulla qualità degli investimenti e sull'efficienza della gestione

Le inefficienze nella gestione finanziaria

Considerazioni sul modello di governance della rete viaria di interesse nazionale

1.2 Il modello di regolazione degli investimenti sulla rete autostradale

1.3 Caratteristiche di un modello di regolazione ottimale

II. I MODELLI DI GESTIONE E REMUNERAZIONE DEI SERVIZI DI RETE

2.1 Il ruolo delle autorità di settore

I compiti delle authority nella regolazione dei servizi di rete

L'autorità per la regolazione dei trasporti

2.2 Gli strumenti di programmazione degli investimenti

La pianificazione degli interventi sulle reti

La programmazione degli interventi sulla rete viaria di rilevanza nazionale

2.3 La determinazione della remunerazione dei servizi di rete

Il modello basato sui costi riconosciuti nei servizi di rete

Oltre i trasferimenti correnti, la remunerazione dei costi riconosciuti nel settore delle infrastrutture stradali

2.4 I meccanismi tariffari

III. COME PAGARE IL SERVIZIO STRADALE

3.1 Il pagamento a tempo

3.2 Forme di pedaggio diretto

3.3 Le accise e la tariffa stradale fuel-based

IV. DA UN MODELLO STATO-CENTRICO A UN MODELLO DI MERCATO

4.1 La riforma dell'ANAS

4.2 La riforma del settore

KEY FINDINGS

- Il vigente modello di finanziamento delle reti stradali, basato principalmente su trasferimenti pubblici, non presenta incentivi che orientino l'attività dell'operatore verso obiettivi di efficienza e qualità del servizio.
- L'attuale *governance* fa dipendere gli investimenti dalla volontà politica e dalle decisioni di finanza pubblica contingenti anziché dalle reali esigenze della domanda.
- La riforma del settore deve permettere l'accesso a capitali privati e prevedere una remunerazione basata su tariffe commisurate agli obiettivi di efficienza e di qualità raggiunti.
- Il modello di *road pricing* più diffuso nei paesi anglosassoni è basato sulle *fuel duty*. In Italia, una tariffa stradale che sostituisca una pari quota dell'accisa consentirebbe di spostare il costo del servizio di rete dal contribuente all'utente, dando segnali di prezzo al gestore.
- Lo sviluppo di tecnologie capaci di misurare i flussi di traffico in tutte le reti stradali potrebbe nel tempo creare un mercato aperto alla concorrenza, in cui sono gli utenti a orientare gli investimenti e a premiare gli operatori più capaci di soddisfare la domanda.

Diego Menegon è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni

PREMESSA

Lo scopo del presente studio è verificare l'adeguatezza dell'attuale modello di finanziamento e remunerazione dei servizi di gestione e sviluppo delle grandi reti stradali, che fa perno principalmente sull'apporto di risorse pubbliche in misura stabilita dalle leggi di bilancio, sulla base dei contratti di programma o di servizio stipulati con il gestore della rete (l'ANAS per quanto riguarda la rete viaria di interesse nazionale) e, in relazione alle altre autostrade, su capitali privati raccolti mediante strumenti di project finance, cui in genere si aggiungono risorse pubbliche; un terzo, eventuale, canale di finanziamento è rappresentato dai fondi UE e BEI.

Quando i trasferimenti in conto capitale o corrente di risorse pubbliche rappresentano la voce principale di finanziamento di un settore, in assenza di segnali di prezzo e di efficaci strumenti di verifica dei risultati, la gestione rischia di essere poco trasparente e del tutto inefficiente. In ultima istanza la scarsa *accountability* degli operatori che ricevono le risorse pubbliche si riflette in costi eccessivi per il contribuente, ovvero in servizi non soddisfacenti, soprattutto se rapportati alle risorse impiegate.

Esaminati quali siano gli effettivi punti di forza e di debolezza dell'attuale sistema di *governance*, nella seconda parte saranno analizzati modelli alternativi di finanziamento e remunerazione dei servizi di rete esistenti (reti energetiche, ICT, idriche, etc.), che potrebbero trovare applicazione anche alla rete stradale. In molti settori, infatti, si sono affermati schemi regolatori volti a coniugare i principi di mercato, idonei a orientare gli investimenti in opere e interventi capaci di soddisfare efficientemente ed efficacemente le esigenze della domanda, con l'esigenza di tutelare i consumatori da una posizione di tipo monopolistico. La regolamentazione di settore, spesso emanata contestualmente a processi di privatizzazione e liberalizzazione, in diversi casi ha portato ad un uso più trasparente e proficuo delle risorse pubbliche e in alcuni ha permesso anche di soddisfare il bisogno infrastrutturale con capitali privati, con un minor aggravio per l'erario e i contribuenti.

I modelli applicati oggi ad altri servizi di rete, tuttavia, dovrebbero essere sottoposti ai dovuti aggiustamenti per adattarsi alle specificità del settore stradale. Sarà utile, quindi, fare riferimento anche alle esperienze in essere in altri Paesi e individuare gli orientamenti di fondo che emergono dal dibattito che si è svolto o si sta svolgendo all'estero, ponendo attenzione alle best practices e ai prossimi possibili sviluppi.

Osservando lo status quo e attingendo ai modelli di regolazione che, da un'analisi sia inter-settoriale che internazionale, paiono produrre i risultati migliori, si intende formulare una proposta di riforma del modello di finanziamento e remunerazione dei servizi di gestione e sviluppo delle reti stradali che migliori l'*accountability* degli operatori, orienti gli investimenti verso obiettivi di efficienza e di qualità, subordinando al grado di raggiungimenti dei medesimi il livello di remunerazione degli operatori.

I. L'ATTUALE MODELLO DI FINANZIAMENTO DELLE GRANDI RETI STRADALI E AUTOSTRADALI

I.1 La rete stradale di interesse nazionale anas

La programmazione e il finanziamento degli investimenti

La gestione della rete stradale ed autostradale di interesse nazionale, costituita dalle grandi direttrici del traffico nazionale e da quelle che congiungono la rete viabile principale dello Stato con quella degli Stati limitrofi, come individuata dal d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 461 e dai

successivi decreti di aggiornamento emanati ai sensi dell'articolo I -bis del medesimo decreto, è affidata all'ANAS in forza di una concessione trentennale stipulata con il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti il 18 dicembre 2002. Tale concessione fa salva la proprietà statale della rete viaria (appartenente quindi al demanio dello Stato) e affida all'ANAS sia i compiti di gestione, manutenzione e sviluppo della rete stradale e autostradale di interesse nazionale, sia l'esercizio dei "diritti e i poteri dell'ente proprietario".

L'ANAS è stata trasformata da ente pubblico in società per azioni dall'articolo 7 del d.l. 8 luglio 2002, n. 138. È una società interamente pubblica, con unico azionista il Ministero dell'economia e delle finanze, sottoposta alla vigilanza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e compresa nell'elenco ISTAT dei soggetti rientranti nel perimetro della Pubblica Amministrazione ai fini contabili, secondo i criteri del Sistema Europeo dei Conti -SEC2010.

La programmazione degli investimenti avviene mediante la predisposizione di piani pluriennali di viabilità, di durata decennale, che individuano gli obiettivi strategici per l'attuazione dei compiti affidati in concessione e sono approvati dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti su conforme parere del CIPE.

Gli aspetti finanziari sono però concordati in sede separata, con la stipula da parte di ANAS e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, di appositi contratti di programma di durata non inferiore a tre anni. Il contratto di programma è predisposto e aggiornabile anche annualmente sulla base delle previsioni dei piani pluriennali di viabilità ed individua gli obiettivi perseguibili nel periodo per la gestione, il miglioramento, la manutenzione e l'incremento della rete, entro il limite costituito dalle risorse finanziarie stabilite con la legge di stabilità e di bilancio, nonché da altre leggi di spesa e dalle entrate proprie.

Nei fatti, quindi, al di là della programmazione proposta dall'ANAS, gli investimenti del concessionario per la manutenzione ordinaria e straordinaria, per il miglioramento e per la realizzazione di nuove strade ed autostrade di interesse nazionale sono finanziati mediante le risorse a ciò destinate dalla legge di bilancio e subordinate, quindi, alle decisioni di finanza assunte di anno in anno da Governo e Parlamento durante la sessione di bilancio.

Precisa poi l'articolo 11 della Convenzione allegata alla Concessione di affidamento della gestione della rete viaria di interesse nazionale che "i flussi finanziari alla società a carico del bilancio dello Stato sono erogati dal Ministero dell'economia e delle finanze sul conto corrente di Tesoreria centrale intestato ad ANAS S.p.A., mediante rate bimestrali anticipate nei limiti degli stanziamenti fissati dalla legge finanziaria e di bilancio nonché dalle altre leggi di spesa".

In aggiunta alle risorse assicurate dalla Legge di Stabilità, ANAS riceve altri contributi autorizzati da delibere CIPE e/o da altri atti normativi (da ultimo, di una certa rilevanza, il d.l. 12 settembre 2014, n. 133 (d.l. Sblocca Italia), per la realizzazione di specifici interventi.

Il controllo sulle attività in cui sono impiegati i fondi assegnati è di tipo legale e contabile; viene esercitato in via principale dalla Corte dei Conti e, per gli aspetti di propria competenza, dall'ANAC e dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici. Si richiede quindi, innanzitutto, la regolarità della gestione delle risorse attribuite. Il rapporto tra costi e risultati, il rispetto dei tempi, la qualità degli investimenti, i benefici per il sistema sono aspetti che sfuggono (e non può essere altrimenti) al controllo delle amministrazioni. Manca, quindi, una disciplina di mercato che incentivi l'efficienza e il conseguimento di obiettivi prefissati con forme di

remunerazione premiali/penalizzanti.

I costi operativi

I trasferimenti statali e regionali sono diretti a finanziare gli investimenti in nuove opere e in progetti di manutenzione straordinaria ma non completano le fonti di finanziamento delle attività dell'ANAS.

A tal proposito, un'entrata molto importante del bilancio del gruppo è rappresentata dai versamenti da parte dei concessionari autostradali del canone istituito con legge 24 dicembre 1993, n. 537, spettante, per una quota del 42%, in forza dell'articolo 1, comma 1020 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), all'ANAS e, soprattutto, dai sovrapprezzi applicati ai pedaggi pagati dagli utenti, già previsti dal successivo comma 1021 alla medesima legge e poi rideterminati ai sensi del d.l. 1 luglio 2009, n. 78 e del d.l. 31 maggio 2010, n. 78.

Il canone è pari al 2,4% dei proventi netti da pedaggio di competenza dei concessionari e viene corrisposto, per il restante 58%, allo Stato. La quota di spettanza dello Stato può essere giustificata dal rapporto concessorio, ossia come indennità per l'utilizzo e lo sfruttamento economico di un bene di proprietà dello Stato. La parte versata all'ANAS (52,6 milioni di euro nel 2014) trova più difficile comprensione. O meglio, in origine, trovava, almeno in teoria, giustificazione in quanto l'ANAS svolgeva le attività di vigilanza sull'esecuzione dei lavori di costruzione delle opere date in concessione e di controllo della gestione delle autostrade. Dal 1° ottobre 2012, tuttavia, non svolge più i suddetti compiti, trasferiti ad un'Agenzia presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con d.l. 6 luglio 2011, n. 98, che ha conferito appunto a detto Ministero la titolarità dei rapporti concessori e i relativi poteri di vigilanza. D'altronde, con la legge di stabilità 2015 (legge 23 dicembre 2014, n. 190), è stata decisa la riduzione dal 42 al 21% della quota spettante all'ANAS, cui la società dovrà far fronte attraverso un contenimento dei costi operativi e di manutenzione (ottenibile attraverso il conseguimento di risparmi da efficientamento o semplice taglio degli investimenti e delle spese operative).

La corresponsione di quota del canone può, comunque, trovare ancora in parte spiegazione nel fatto che l'accesso alla rete autostradale presuppone in genere la percorrenza di tratti stradali di competenza dell'ANAS. Da questo punto di vista, il canone versato all'ANAS, che grava comunque, in ultima istanza, sull'utente dell'autostrada a pedaggio in rapporto ai chilometri percorsi, assume il valore di un corrispettivo per la disponibilità e l'uso della rete stradale che consente l'accesso all'infrastruttura a pagamento.

Lo stesso dicasi per i più economicamente significativi sovrapprezzi introdotti successivamente, che nel 2014 hanno portato alle casse dell'ANAS circa 590,7 milioni di euro. Per questi, già il comma 1021 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 che ne ha fissato per la prima volta la misura precisava come tali introiti andassero considerati "quale corrispettivo forfetario delle sue prestazioni volte ad assicurare l'adduzione del traffico alle tratte autostradali in concessione, attraverso la manutenzione ordinaria e straordinaria, l'adeguamento e il miglioramento delle strade ed autostrade non a pedaggio in gestione alla stessa ANAS Spa". Di fatto, chi si reca al casello è l'unico utente della strada a pagare sia la rete a pedaggio che la rete pubblica di competenza dell'ANAS.

I corrispettivi versati dai concessionari autostradali, gravanti sugli utenti, sia nel caso del canone che dei sovrapprezzi, sono utilizzati per finanziare i costi operativi di ANAS, nel cui alveo sono compresi il costo del personale, ma anche la manutenzione ordinaria dell'intera

rete stradale data in concessione alla società pubblica.

Quand'anche si possa trovare una giustificazione per la partecipazione dell'ANAS al canone concessorio e al pagamento da parte degli utenti delle autostrade a pedaggio di un corrispettivo per la gestione operativa della rete ANAS, resta di difficile comprensione il fatto che l'ammontare di risorse da destinare alla manutenzione ordinaria della rete viaria di interesse nazionale dipenda dal volume del traffico veicolato sulla rete a pedaggio.

L'attuale modello di finanziamento dell'attività di manutenzione ordinaria delle strade di rilevanza nazionale manca, dunque, di ragionevolezza per due ordini di motivi:

- *La manutenzione è posta a carico di chi ne fa meno uso, percorrendo strade a pedaggio, rimanendo completamente gratuita per gli altri utenti;*

Una partecipazione da parte degli utenti di un'autostrada a pedaggio ai costi di gestione della rete viaria di interesse statale è vero che può essere in parte giustificata alla luce della complementarità tra le infrastrutture e dell'effettivo utilizzo della rete ANAS per accedere all'infrastruttura a pedaggio. Tuttavia, il principio del *Road User charging*, che ha una sua ragione d'essere nel fatto che i costi di manutenzione sono proporzionati al traffico che l'infrastruttura sopporta, non può essere applicato in modo così parziale, iniquo e illogico, gravando solo sull'utenza autostradale e non su chi fa un uso maggiore della rete ANAS ad accesso libero.

- *L'ammontare delle risorse da destinare alla manutenzione ordinaria non dipende in alcun modo dalle reali esigenze della rete, ma è determinato esclusivamente sulla base della qualità del servizio offerto da altri operatori;*

Paradossalmente, se le preferenze degli automobilisti si spostassero, per una qualsiasi ragione, dalle tratte autostradali alle strade statali le risorse da destinare alla gestione della rete ANAS sarebbero ridotte proprio in coincidenza con la necessità indotta dall'aumento dei flussi di traffico di incrementare le attività di manutenzione su di essa.

Effetti sulla qualità degli investimenti e sull'efficienza della gestione

La frammentarietà dei flussi finanziari, nonché la forte dipendenza dalle decisioni di finanza pubblica assunte di anno in anno durante la sessione di bilancio o in corso d'esercizio mediante l'approvazione di norme di rango primario o delibera CIPE ha come effetto:

- *Lo svilimento dell'attività di programmazione condotta con la stesura dei piani pluriennali di viabilità*

Le considerazioni sull'evoluzione della domanda di trasporto su strada e sulle reali esigenze di sviluppo e manutenzione della rete, che dovrebbero informare la programmazione pluriennale delle attività dell'ANAS, passano inevitabilmente in secondo piano, essendo gli investimenti funzione degli orientamenti di finanza pubblica espressi da Parlamento e Governo di anno in anno.

Nel grafico riportato qui di seguito si può osservare l'estrema variabilità e incostanza del trend degli stanziamenti all'ANAS. Durante la fase di recessione apertasi nel 2008 e in coincidenza con l'aumento dell'incidenza degli oneri sul debito pubblico (nel grafico si riporta il rendi stato, ossia il rendimento annuo medio dei titoli di Stato), gli stanziamenti hanno subito dei drastici ridimensionamenti, soprattutto con riferimento agli anni 2009, 2011 e 2013. La tendenza a modulare i fondi in base alle esigenze di finanza pubblica mal si concilia sia

con il rispetto dei crono programmi previsti sia, come vedremo ora, con l'utilizzo efficiente delle risorse date e la qualità degli interventi infrastrutturali.

FIGURA 1

Confronto tra stanziamenti nazionali all'ANAS (in mln di euro), rendistato e andamento del PIL



Fonte: Dati ANAS, Eurostat e Banca d'Italia

- *l'andamento discontinuo dei lavori e le conseguenti inefficienze*

La discontinuità dei livelli di finanziamento dovuta a esigenze di finanza pubblica o stanziamenti a singhiozzo per opere annunciate da un governo e mal digerite dai successivi impediscono la realizzazione delle infrastrutture nei tempi e coi costi previsti. Mantenere aperto un cantiere o interromperlo comporta dei costi che vanno ad aggiungersi a quelli preventivati. Ciò vale non solo per le nuove opere, ma anche per i lavori di manutenzione: secondo le stime prodotte dalla *Highways Agency* inglese e riportate nel 2011 da A. Cook in uno studio commissionato dal Dipartimento per il Trasporto del Regno Unito, si aggira tra il 15 e il 20% il minor costo conseguibile da una pianificazione finanziaria che dia certezze sulle risorse destinabili a tali attività.¹

- *Una scarsa accountability dell'operatore nei confronti dell'utente del servizio, delle amministrazioni e del contribuente-finanziatore*

L'ANAS risponde del suo operato sotto i profili legali e di regolarità contabile. Mentre per i soggetti che operano in regime di concorrenza è la disciplina di mercato a dettare le regole e far rispettare criteri di efficienza e qualità del servizio/bene soddisfacenti per i consumatori, nel caso dell'ANAS non c'è un controllo pervasivo sulla gestione e gli utili conseguiti, che, così come la capacità di crescita aziendale, prescindono dalla misurazione dei risultati raggiunti. Per altri soggetti che operano in regime di monopolio tecnico, la disciplina è comunque dettata da un sistema di regolazione che definisce gli obiettivi di efficienza e qualità (es. costo dell'opera per km, maggiore sicurezza stradale e minore incidentalità, velocità nella realizzazione delle opere), commisurando la remunerazione al loro grado di raggiungimento. Tanto più, dipendendo la sua operatività dalle decisioni di Governo e Parlamento, eventuali responsabilità per una cattiva gestione del denaro dei contribuenti o la mancata realizzazione degli obiettivi possono essere declinate e addebitate a cause esterne.

1 A. Cook, "A fresh start for the Strategic Road Network", Novembre 2011: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/4378/strategic-road-network.pdf

- *una maggiore propensione a realizzare interventi di sviluppo per sfruttare effetti annuncio spendibili in termini di consenso a scapito degli investimenti in manutenzione delle opere esistenti*

Il gestore di rete, infatti, troverà più facile giustificare una richiesta di finanziamento per la realizzazione di una nuova opera, che il politico può “rivendere” in termini di consenso da parte dei futuri beneficiari dell’opera, anziché un investimento su un’opera già esistente, la cui realizzazione è imputabile a precedenti amministrazioni e in relazione alla quale ci si attende rimanga comunque disponibile senza ulteriori costi.

Negli ultimi tre anni, le spese per interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria sulla rete viaria di interesse nazionale italiana da parte dell’ANAS sono state pari mediamente al 26,5% del totale degli investimenti. In un paese come la Nuova Zelanda, dove il finanziamento non è stabilito di anno in anno nell’ambito delle decisioni di finanza pubblica, ma è garantito da accise e altri oneri a carico degli automobilisti e imposte dedicate, l’incidenza delle spese di manutenzione è pari al 34%.²

In Inghilterra, dove vige un regime ibrido e le accise hanno perso la loro destinazione specifica, ma la programmazione subisce minori scostamenti in relazione al momento politico contingente, gli interventi in manutenzione impegnano il 35% delle risorse investite.

Nel confrontare, inoltre, i dati sulle risorse destinate in ragione della lunghezza dei tracciati stradali, emerge che la spesa per chilometro in Italia è stata pari a 25 mila euro al km/anno, contro i 130 mila euro al km/anno.

Con particolare riferimento alla manutenzione ordinaria, abbiamo visto come il canale principale di finanziamento provenga dal versamento di un sovrapprezzo sulle tariffe autostradali e dipenda, quindi, dalle politiche di prezzo concertate tra lo Stato e altri concessionari oltre che dalla domanda di un servizio in parte complementare e in parte sostitutivo. L’andamento dei volumi di traffico sulle due reti può divergere e in questo caso si avrebbe un surplus o un deficit di risorse da destinare alla manutenzione ordinaria. Ne consegue una scarsa aderenza delle fonti di finanziamento ai costi effettivamente necessari.

Si ricorda poi che entro il 2017, il budget a copertura dei costi operativi sarà ridotto di circa 25 milioni di euro in ragione della diminuzione della quota del canone concessorio di competenza dell’ANAS.

Le inefficienze nella gestione finanziaria

L’attuale modello di finanziamento e remunerazione delle attività di gestione e sviluppo della rete stradale e autostradale di interesse nazionale, dipendendo da trasferimenti pubblici verso l’ANAS, comporta l’inclusione dell’ANAS nel perimetro della Pubblica Amministrazione ai fini SEC2010 (o ESA2010), tra gli enti produttori di servizi economici.

Poiché le sue passività contribuiscono alla determinazione del debito pubblico cui si applicano le norme europee in materia, la loro gestione è soggetta a forti limitazioni e restrizioni. Dall’impossibilità di emettere propri titoli e dalla forte dipendenza dalla capacità dei soggetti pubblici di rispettare le scadenze programmate per i trasferimenti pubblici derivano significative inefficienze ed effetti negativi nella gestione della tesoreria, sotto il

2 Dati tratti dal sito www.nzta.govt.nz alla pagina: <http://www.nzta.govt.nz/planning-and-investment/2015-18-national-land-transport-programme/about-the-2015-18-national-land-transport-programme/looking-back-at-the-2012-15-national-land-transport-programme/>

profilo dell'equilibrio finanziario, dell'efficienza della struttura finanziaria e della capacità di rispettare i termini di pagamento delle imprese che operano nell'indotto.

FIGURA 2

Investimenti ANAS anno 2014

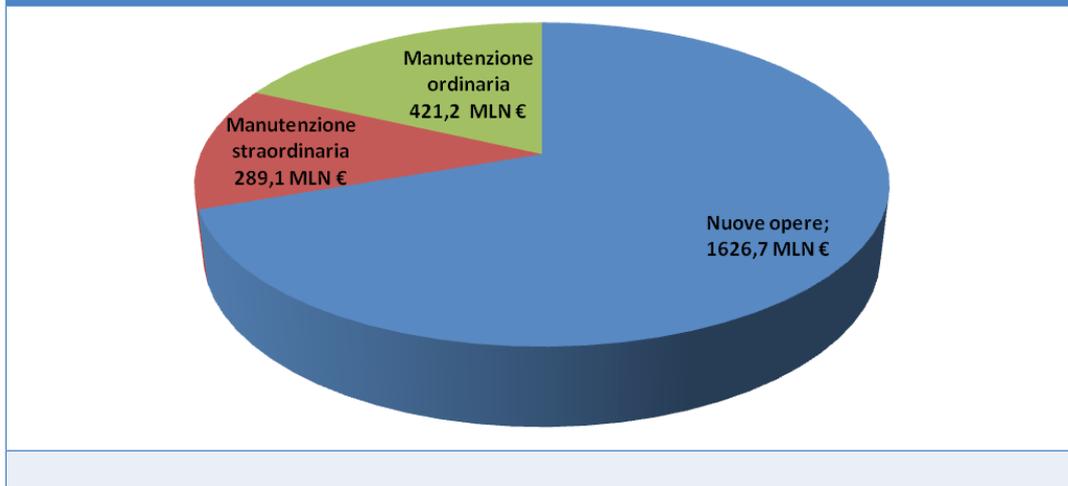
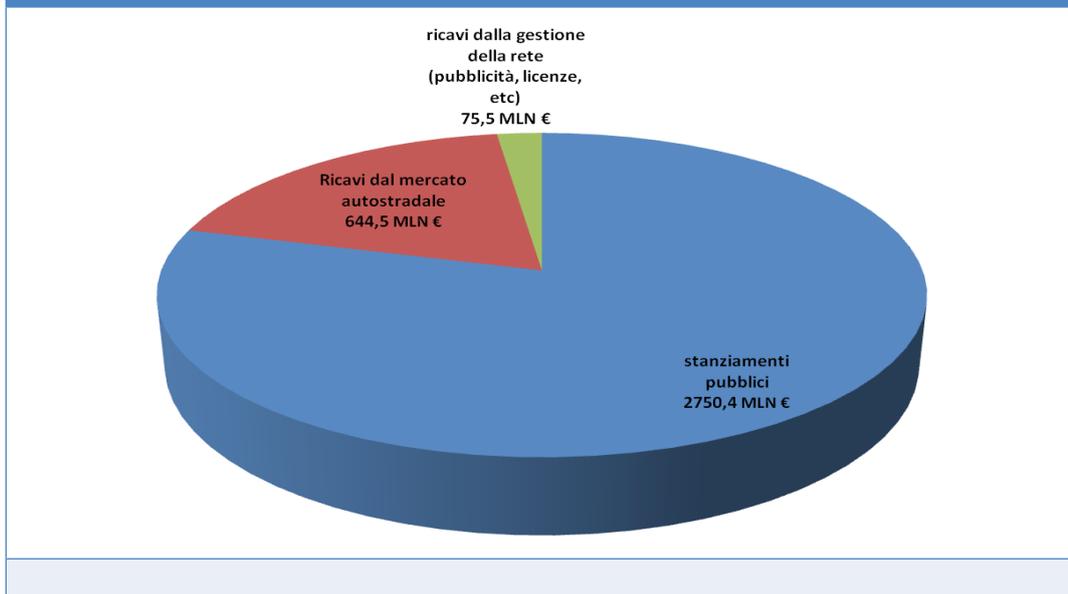


FIGURA 3

Fonti di finanziamento anno 2014



Si legge nel Bilancio integrato 2014³ che “Il notevole indebitamento verso banche a breve si è reso necessario per far fronte agli ormai cronici e notevoli ritardi nell’ottenimento delle risorse finanziarie dovute da parte dello Stato”.

I ritardi dei pagamenti della PA si ripercuotono sull'equilibrio finanziario nel breve periodo, ovvero sui tempi di pagamento dei fornitori.

Non potendo emettere obbligazioni come una qualsiasi società per azioni ben capitalizzata, l'ANAS non ha scelta: o ritarda i pagamenti ai fornitori o, per regolarli, ricorre a strumenti

3 ANAS, Bilancio integrato 2014: <http://www.stradeANAS.it/index.php?file/download/11510>

di debito a breve, generalmente più costoso.

Si legge nel Bilancio integrato 2014 che “Il notevole indebitamento verso banche a breve si è reso necessario per far fronte agli ormai cronici e notevoli ritardi nell’ottenimento delle risorse finanziarie dovute da parte dello Stato”⁴.

I ritardi dei pagamenti della PA si ripercuotono sull’equilibrio finanziario a breve e sui tempi di pagamento dei fornitori.

Nel 2014, per far fronte ai propri impegni, la Società ha dovuto richiedere maggiori affidamenti bancari; al 31 dicembre, l’indebitamento verso le banche ammontava a circa 1,59 miliardi di euro. I debiti a breve, per lo più riferibili a scoperti di conto corrente, costituiscono la voce più importante: 1,18 miliardi di euro. Ad essi vanno aggiunti i mutui da rimborsare entro l’anno, pari a 0,18 miliardi di euro. In questo modo sono stati mitigati i ritardi dei pagamenti verso i fornitori, con una riduzione dei termini di pagamento da 96 a 84 giorni.

Ciò, però, è potuto accadere esclusivamente grazie ai bassi tassi di interesse di cui le imprese possono avvantaggiarsi finché perdura l’attuale orientamento di politica monetaria. Il tasso applicato su debito verso le Banche è, infatti, del 2,02%. Sicuramente oggi rappresenta un onere gestibile e la sua misura sconta, oltre agli effetti di una politica monetaria espansiva, anche un riconoscimento da parte degli istituti bancari di un buon merito creditizio, in ragione del quale si ritiene poco rischioso prestare denaro alla società. Tuttavia occorre osservare come oggi sul mercato obbligazionario (secondo i dati raccolti dall’ufficio studi di Mediobanca) si possono reperire risorse finanziarie, mediante l’emissione di titoli obbligazionari, a un tasso variabile mediamente pari all’1,565%,⁵ se non allo 0,868% per titoli di durata tra i 3 e i 5 anni.

In caso di mutamento degli orientamenti di politica monetaria della BCE, il differenziale potrebbe comportare un significativo aumento dei costi di finanziamento, in ultima istanza a carico della finanza pubblica e dunque del contribuente, evitabili qualora la società, uscendo dal perimetro della PA, potesse emettere titoli obbligazionari.

Considerazioni sul modello di governance della rete viaria di interesse nazionale

Gli attuali meccanismi di finanziamento e remunerazione degli investimenti e della gestione della rete viaria di interesse nazionale di competenza dell’ANAS scontano numerosi limiti, sia dal punto della capacità di programmare e realizzare in tempi brevi e costi contenuti gli interventi sulla rete, sia dal punto di vista della gestione finanziaria.

Elementi distorsivi presenti nell’attuale modello di *governance* scoraggiano gli investimenti nella manutenzione ordinaria, comportano un maggior costo delle nuove opere e scaricano le inefficienze sul bilancio pubblico, quindi sui *taxpayer*.

Si rende pertanto necessaria una riforma che consenta al gestore della rete una pianificazione a lungo termine degli interventi sulla rete e riconosca ad esso una maggiore autonomia finanziaria, in modo da ridurre l’eccessiva dipendenza dalle decisioni di politica economica contingenti e permettere che siano reperite sui mercati dei capitali le risorse necessarie a realizzare gli investimenti previsti. Inoltre, al fine di adeguare la politica di investimenti alla reale domanda di mobilità su gomma, è opportuno che il costo del servizio di

4 ANAS, Bilancio integrato 2014: <http://www.stradeANAS.it/index.php?file/download/11510>

5 Dati tratti dal sito www.mbres.it, alla seguente pagina: <http://www.mbres.it/it/publications/rendimento-effettivo-medio-di-un-gruppo-di-titoli-di-stato-e-di-obbligazioni-quotati>

rete sia posto a carico degli utilizzatori della rete infrastrutturale e che la remunerazione dell'operatore sia commisurata al raggiungimento di obiettivi di efficienza dei costi e qualità del servizio erogato agli utenti.

Per raggiungere tali obiettivi, la strada obbligata passa per la fuoriuscita dell'ANAS dal perimetro della pubblica amministrazione; ciò che conferirebbe una maggiore autonomia finanziaria alla società oltre che una più efficiente gestione operativa e finanziaria. L'uscita dal perimetro della PA comporta l'applicazione di un modello di *governance* che preveda la partecipazione da parte della società al rischio di mercato, cui si accompagnerebbero segnali di prezzo o comunque indicazioni, parametri e incentivi utili a orientare l'offerta e gli investimenti in risposta alle esigenze della domanda e del sistema di trasporto.

1.2 Il modello di regolazione degli investimenti sulla rete autostradale

La rete autostradale italiana si estende per 6.668 km. Di questi, il 15% è gestito direttamente dall'ANAS e non pedaggiato, mentre il restante 85% è affidato a 25 diverse società concessionarie. Tra queste, il principale operatore è Autostrade per l'Italia, che da sola controlla oltre il 50% della rete.⁶

In realtà, le varie società concessionarie, come suggerisce l'Autorità di regolazione dei trasporti, sono riconducibili a due gruppi privati (il Gruppo Atlantia, cui appartiene anche Autostrade per l'Italia, e il Gruppo Gavio, che gestisce alcune grandi arterie del centro-nord, quali la tratta Torino-Milano, la tratta Torino-Alessandria-Piacenza e da ultimo la BRE. BE.MI), una società pubblica (l'ANAS) ed altri concessionari costituiti da soggetti pubblici (come Autovie Venete) o operatori minori.

Gran parte della rete autostradale è stata realizzata negli anni Sessanta e Settanta. Nel 1980 la rete autostradale italiana aveva già raggiunto i 5.900 km (l'80% dell'attuale consistenza) e poneva il Paese in testa con la Germania nella graduatoria europea.

Per quanto siano numerosi e stratificati gli interventi normativi e i provvedimenti amministrativi volti a disciplinare di volta in volta la sua durata, la determinazione delle tariffe e gli obblighi delle parti, il contratto concessorio, unitamente all'esazione di un pedaggio sono stati sempre due elementi caratterizzanti il modello di remunerazione degli investimenti, cui però si sono in genere aggiunti anche stanziamenti significativi di risorse pubbliche in conto capitale.

Un tentativo di uniformare la disciplina dei rapporti in essere si è avuto solo negli ultimi anni, con l'adozione di una convenzione unica tra l'amministrazione e i concessionari, i cui cardini sono stati fissati con d.l. 3 ottobre 2006, n. 262.

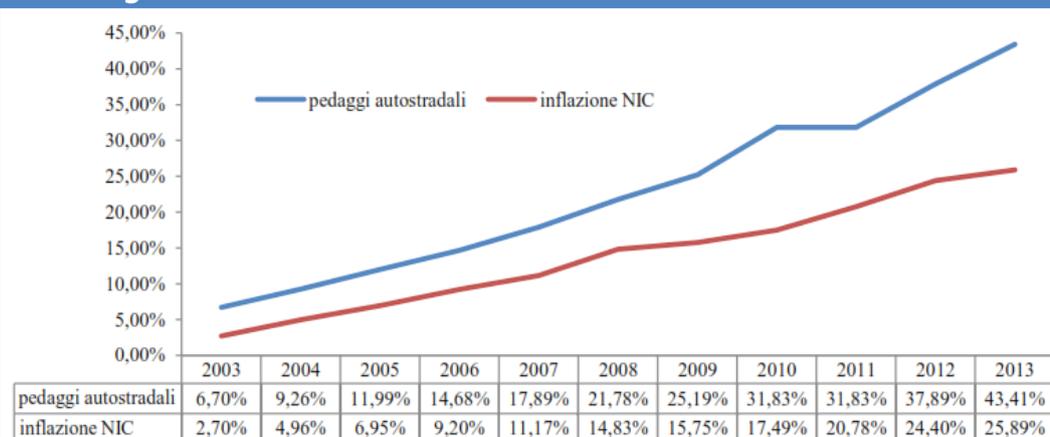
Con riferimento alla misura dei pedaggi applicabili, il quadro normativo è cambiato più volte. Fino agli anni Ottanta, fu applicato il criterio del "cost of service", ossia il recupero dei costi in tariffa con l'obiettivo del pareggio di bilancio. Nel 1992, il legislatore è intervenuto a congelare le tariffe per limitare l'inflazione e delegare al Comitato interministeriale per la programmazione economica, la riforma delle concessioni e delle tariffe. Ne è seguita una rapida successione di delibere CIPE (la n. 498/1992, la n. 73/1993, la n. 141/1994), un aumento forfettario del 4% deciso nel 1994 e, solo con la delibera n. 65/1996 e la delibera n. 319/1996, l'introduzione di un metodo di tariffazione "*price cap*", basato su inflazione,

variazione della produttività e qualità del servizio. Durante lo scorso decennio ulteriori interventi del Governo hanno introdotto un metodo basato sul *Weighted Average Cost of Capital* (WACC), ossia sul costo medio ponderato del capitale di debito e proprio, e si è proceduto a differenziare il regime applicabile alle piccole e alle grandi concessioni. Altre modifiche al regime di tariffazione sono seguite anche negli ultimi anni, creando un quadro confuso e frammentato della disciplina vigente, tanto da aver condotto oggi alla coesistenza di sei metodi tariffari distinti. L'effetto complessivo, nonostante il più volte minacciato e una volta (nel 2010), realizzato blocco degli aumenti, è stato un aumento dei pedaggi superiore di quasi il doppio l'inflazione: dal 2003 al 2013, a fronte di un aumento dei prezzi al consumo del 25,9% in 10 anni, i pedaggi autostradali sono saliti del 43,4%.

FIGURA 4

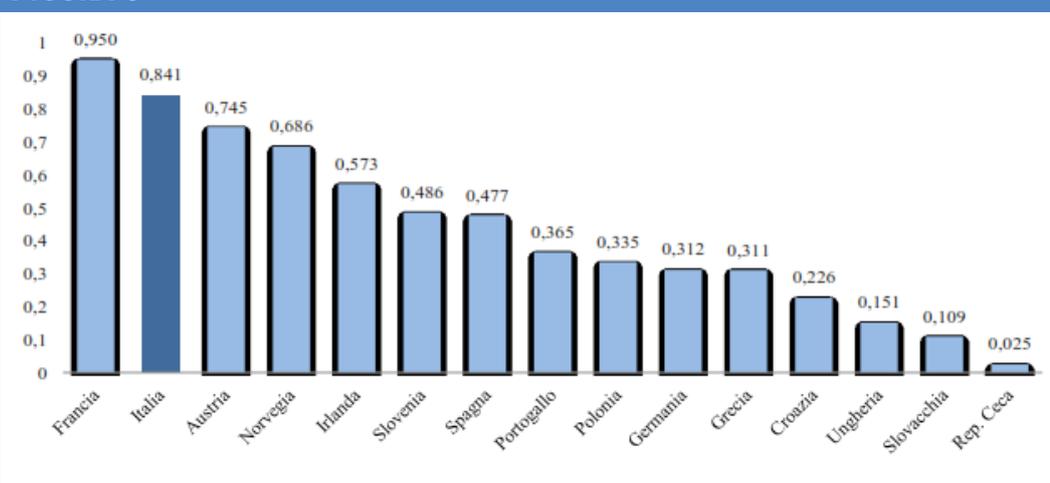
CONCESSIONARIA	KM	CONCESSIONARIA	KM
Atlantia	2964,6	Gruppo Gavio	1212,1
Autostrade per l'Italia S.p.A.	2854,6	Torino-Milano (SATAP A4) S.p.A.	127
Società Italiana Traforo Monte Bianco	5,8	Autostrada Torino – Savona S.p.A.	130,9
Raccordo autostradale Valle d'Aosta S.p.A.	32,4	Torino-Alessandria-Piacenza (SATAP A21) S.p.A.	164,9
Tangenziale di Napoli S.p.A.	20,2	Autostrade dei Fiori S.p.A.	113,3
Autostrade Meridionali S.p.A.	51,6	Parma-La Spezia (Autocamionale della CISA) S.p.A.	101
		Autostrada Ligure-Toscana (SALT) S.p.A.	154,9
		BRE.BE.MI	62,1
		Soc. Autostrade Valdostane (SAV) S.p.A.	67,4
		Asti – Cuneo S.p.A.	39,5
		ATIVA S.p.A.	155,8
		Trafo del Frejus (SITAF) S.p.A.	82,5
		Società Italiana Traforo San Bernardo	12,8
Autostrade in concessione a enti pubblici o concessionarie minori	KM	Autostrade in gestione diretta ANAS non pedaggiate	KM
Autovie Venete S.p.A.	193,2	A90 Grande Raccordo Anulare di Roma	68,2
Aut. Brescia – Verona – Vicenza – Padova S.p.A.	189	A91 Roma-Fiumicino	17,4
Autostrada del Brennero S.p.A.	314	A3 Salerno- Reggio Calabria	442,9
Autostrade Centro Padane S.p.A.	88,6	A29 Palermo-Mazara del Vallo e diramazione Punta Raisi	118,8
Concessioni Autostradali Venete S.p.A.	74,1	A29 Dir. Alcamo-Trapani e diramazione per Birgi	50
Società Autostrada Tirrenica (SAT) S.p.A.	40	A19 Palermo-Catania	192,8
Milano Serravalle – Milano Tangenziali S.p.A.	179,1	A19 Diramazione Via Giafar	5,2
Consorzio Autostrade Siciliane	298,4	A29 Racc. Bis-Raccordo per Via Belgio	5,6
Strada dei Parchi S.p.A.	281,4	A18 Dir-Catania Nord-Catania Centro	3,7
		Catania-Siracusa	49,2
TOTALE	1657,8	TOTALE	953,8

(Autorità di regolazione dei trasporti, Primo rapporto annuale al Parlamento, 16 luglio 2014)

FIGURA 5

(Dati ISTAT 2014 elaborati dall'Autorità di regolazione dei trasporti)

Anche in termini assoluti, i pedaggi pagati dagli automobilisti italiani sono tra i più cari d'Europa, secondi solo alla Francia, come evidenziato dai dati sui ricavi in milioni di euro per km da parte dei concessionari autostradali.

FIGURA 6

(Dati ESACAP 2013 elaborati dall'Autorità di regolazione dei trasporti)

Per le nuove concessioni, l'Autorità di regolazione dei trasporti, ai sensi del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, ha il compito di prevedere sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del *price cap*, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione da inserire nei bandi di gara.

La disposizione ha trovato una prima attuazione in relazione all'Autostrada del Brennero, per cui nell'aprile del 2014 è scaduta la concessione e si è dunque aperta la procedura di gara per l'affidamento del servizio.

La durata delle concessioni è solitamente molto lunga e, come osserva la stessa autorità, si è proceduto a prorogare, generalmente senza bando di gara, i rapporti in essere, "giustificando i rinnovi con la necessità di effettuare nuovi investimenti e, quindi, di permettere il recupero del capitale necessario".

Anche con riferimento alla regolazione della gestione e dello sviluppo della rete autostra-

dale, si assiste quindi a un quadro estremamente frammentato e non sempre rispondente a criteri di razionalità; piuttosto, si è proceduto attraverso una costante negoziazione tra l'esecutivo (in particolare il CIPE) e il fronte dei concessionari. A minacce di blocco dei pedaggi, che certo non rendono appetibile il mercato a nuovi entranti né incentivano nuovi investimenti da parte degli operatori, sono seguite continue modifiche alla disciplina che, nel complesso, sembrano aver favorito un aumento dei costi a carico dell'utente, senza seguire un orientamento logico e coerente.

Quel che preoccupa, inoltre, è che il principio che vorrebbe il concessionario farsi carico del rischio di mercato derivante dagli investimenti in nuove opere è in larga parte disapplicato e il contribuente ha continuato a finanziare anche mediante la fiscalità generale la realizzazione di infrastrutture viarie poi soggette a pagamento.

Il problema si pone soprattutto a fronte di un *gap* infrastrutturale che nel tempo è andato estendendosi. Pur partendo da una posizione di vantaggio rispetto agli altri paesi europei alla fine degli anni Settanta, l'aumento del traffico autostradale nei decenni successivi, fino alla metà degli anni duemila, non è stato accompagnato da un corrispondente tasso di crescita infrastrutturale. Gli investimenti realizzati possono aver contribuito in molti casi a migliorare l'esistente – come paiono dimostrare i dati sul tasso di incidentalità, pressoché dimezzatosi dal 2002 al 2013 – ma non sono stati indirizzati verso la realizzazione di nuovi tracciati.

Per quanto la rete autostradale italiana sia relativamente estesa, tanto da costituire il 9% dell'intera rete europea, l'uso intensivo del trasporto su gomma sia per le merci che per i passeggeri porta il traffico veicolato al 15% del totale delle vetture che attraversano la rete europea. In altri termini, la domanda di autostrade in Italia è più alta rispetto alla media degli altri paesi europei, ma l'offerta non è adeguata in termini di consistenza della rete. Questo porta l'indice infrastrutturale a 1,80 km ogni 10 mila autovetture, contro una media europea di 3,4 km per 10 mila autovetture e conseguenti maggiori rischi di congestione del traffico.

I pochi progetti di nuove autostrade a pagamento, nonostante la partecipazione di capitali privati e il riconoscimento del diritto di riscuotere pedaggi, hanno comunque visto il contributo, talvolta a salire in fase di realizzazione, dello Stato e delle regioni interessate o quanto meno, la revisione della convenzione inizialmente stipulata e sulla base della quale era stato selezionato il concessionario contraente. È il caso della Bre.Be.Mi (A35), per la quale sono stati stanziati 260 milioni di euro dal Governo e 60 milioni di euro dalla Regione Lombardia, della Asti-Cuneo (A33) – per la quale il contributo pubblico di 200 milioni di euro sui 988 originariamente preventivati pare non bastare a completare l'opera – e della Pedemontana Lombarda (A36), per la quale il CIPE ha già deliberato un contributo di 1,2 miliardi di euro sui 4,1 miliardi di costo totale dell'opera.

1.3 Caratteristiche di un modello di regolazione ottimale

Rilevate alcune criticità presenti nei modelli vigenti di finanziamento e remunerazione delle infrastrutture stradali, cerchiamo di riassumere le caratteristiche di uno schema ideale di regolazione della gestione della rete viaria. Esso dovrebbe garantire:

- Forme di remunerazione capaci di responsabilizzare il gestore di rete nei confronti dei consumatori, informate a criteri di mercato che incentivino l'efficienza negli impieghi e che rendano il gestore partecipe al rischio di mercato

- La possibilità per il gestore della rete di reperire sui mercati risorse finanziarie a costi accettabili e in base a una pianificazione razionale;
- Un quadro regolatorio stabile nel tempo;
- L'imputazione dei costi del servizio di rete agli utilizzatori dell'infrastruttura in relazione all'utilizzo dell'infrastruttura;
- Una migliore programmabilità degli investimenti, basata sulle esigenze di mobilità di cittadini e imprese, che sia coerente con obiettivi di qualità del servizio chiari e pre-determinati.

La necessità più urgente riguarda la rete stradale di interesse nazionale, che sconta, da un lato l'assenza di criteri di mercato idonei a garantire l'efficienza operativa nella gestione delle risorse dei contribuenti trasferiti all'ANAS ed a incentivare un miglioramento sensibile del servizio, dall'altro la farraginosità della gestione della rete da parte dell'ANAS in larga misura legata all'inserimento della società nell'elenco delle Amministrazioni Pubbliche individuate dall'ISTAT sulla base dei criteri SECIO.

La sua riconducibilità a tale categoria è dovuta al fatto che, oltre ad essere a totale partecipazione statale, le attività dell'ANAS sono finanziate mediante voci di spesa pubblica. Proprio ciò produce delle conseguenze sulla *governance*, in termini di impossibilità di reperire autonomamente risorse finanziarie e di scarsa capacità di pianificazione finanziaria e di programmazione delle attività operative, sopra esposte.

L'uscita dal perimetro della pubblica amministrazione risulta quindi essere propedeutica all'acquisizione la piena autonomia finanziaria necessaria a rendere più efficiente la gestione della rete stradale di competenza.

Perché venga esclusa dall'elenco ISTAT è sufficiente che l'ANAS sostenga un rischio di mercato e possa qualificarsi come un *market-producer*, per cui trae ricavi dall'applicazione di prezzi, anche in forma tariffaria, che possano dirsi di mercato, ossia tali da incidere sulle quantità dell'offerta e della domanda del bene o servizio.

Peraltro, la partecipazione al rischio di mercato e l'applicazione del principio in base al quale sono i consumatori a remunerare il servizio di gestione della rete stradale sono condizioni non solo formalmente, ma anche sostanzialmente necessarie al conseguimento di maggiori efficienze nella gestione e nello sviluppo della rete stradale di rilevanza nazionale. Quello che manca nell'attuale *governance*, oltre che una stabilità dei flussi finanziari e la trasparenza nella regolazione e gestione dei trasferimenti pubblici, sono anche segnali di prezzo e forme di incentivi idonee a orientare l'attività del gestore.

La riforma dell'ANAS dovrebbe quindi prevedere l'applicazione del principio in base al quale sono gli utenti della rete stradale a finanziare gli investimenti e remunerare il servizio a tassi e secondo logiche coerenti con le regole di mercato. Dalla maggiore efficienza operativa, si può anche attendersi che i costi di infrastrutturazione, oggi a carico dei contribuenti e un domani dell'utente, possano scendere in rapporto alla qualità del servizio fruito.

In un'ottica più di sistema, si rende necessario delineare una regolazione del settore che incentivi la promozione di investimenti coerenti con le esigenze della domanda e l'efficienza, con l'emancipazione del settore dal meccanismo dei trasferimenti pubblici e con oneri per gli utenti più modesti rispetto a quelli sostenuti, ad esempio, per il pagamento dei pedaggi tra i più alti d'Europa.

II. I MODELLI DI GESTIONE E REMUNERAZIONE DEI SERVIZI DI RETE

Al fine di individuare il modello di *governance* che meglio risponde alle esigenze di riforma degli attuali meccanismi di finanziamento degli investimenti sulle infrastrutture stradali e di remunerazione del servizio erogato dai gestori delle medesime reti, è utile un esame comparativo delle soluzioni adottate in altri settori.

La regolamentazione tariffaria dei servizi di rete, infatti, per quanto siano diverse le *commodity* trasportate (energia elettrica, gas, acqua, dati, informazioni), i bisogni soddisfatti e le caratteristiche delle infrastrutture di trasporto, persegue alcune finalità comuni in tutti i settori.

Un primo obiettivo è garantire una gestione efficiente dell'infrastruttura di rete, ossia il minor dispendio di risorse possibili per il conseguimento di un output dato da standard di qualità, sicurezza e continuità del servizio. La legge istitutiva delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità (legge 14 novembre 1995, n. 481) prevede che l'attività di regolazione deve "assicurare la qualità, l'efficienza del servizio" e un "uso efficiente delle risorse".⁷

Un secondo obiettivo è la tutela degli utenti (i consumatori finali) e dei soggetti che operano nel mercato⁸ (es. i produttori di energia nel settore elettrico) in presenza di un monopolio tecnico. In particolare, viene garantita l'universalità del servizio e la sua accessibilità a parità di condizioni. La legge 481/95 prevede, in particolare "l'obbligo di prestare il servizio in condizioni di eguaglianza, in modo che tutte le ragionevoli esigenze degli utenti siano soddisfatte".

Una finalità perseguita è poi in molti casi l'imputazione dei costi dell'infrastruttura a chi fruisce del servizio, in misura proporzionata al grado di utilizzo, secondo criteri di mercato. Dove l'attività di trasporto è un segmento di una più ampia filiera, la tariffa per l'utilizzo della rete è incorporata nella tariffa con cui viene pagato il servizio finale. Altrimenti, la remunerazione del servizio di rete è mediata e posta a carico di un operatore della filiera, che poi scarica i costi sul prezzo finale. Talvolta, è possibile mettere a diretto contatto il fruitore del servizio con il gestore del servizio di rete.

La tariffa, in molti casi, si compone di una componente fissa con cui si remunera la disponibilità della rete e di una componente variabile proporzionata all'intensità di utilizzo.

7 Si ricorda, a tal proposito, l'articolo 3, comma 2 del d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, che impone al gestore della rete elettrica di trasmissione nazionale "l'adempimento di ogni altro obbligo volto ad assicurare la sicurezza, l'affidabilità, l'efficienza e il minor costo del servizio e degli approvvigionamenti". Identico il dettato dell'articolo 8, comma 6 del d.lgs. 232 maggio 2000, n. 164, in base al quale, le imprese di trasporto del gas "garantiscono l'adempimento di ogni altro obbligo volto ad assicurare la sicurezza, l'affidabilità, l'efficienza e il minor costo del servizio e degli approvvigionamenti".

8 Si ricorda in particolare l'articolo 3, comma 1 del d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, laddove si afferma, in relazione alla gestione della rete elettrica di trasmissione: "Il gestore ha l'obbligo di connettere alla rete di trasmissione nazionale tutti i soggetti che ne facciano richiesta, senza compromettere la continuità del servizio". Più avanti, al comma 2, si prevede che il gestore "gestisce la rete, di cui può essere proprietario, senza discriminazione di utenti o categorie di utenti". Analogamente, l'articolo 8 del d.lgs. 23 maggio 2000, n. 164, sulla rete di trasporto del gas, al comma 2: "Le imprese che svolgono attività di trasporto e dispacciamento sono tenute ad allacciare alla propria rete gli utenti che ne facciano richiesta ove il sistema di cui esse dispongono abbia idonea capacità" e al comma 4: "L'Autorità per l'energia elettrica e il gas vigila affinché l'attività di trasporto e dispacciamento sia svolta in modo da non ostacolare la parità di condizioni di accesso al sistema".

A latere possono essere previste forme di sostegno e aiuto o garanzie rafforzate per i percettori di redditi più bassi (es. il bonus energia per i meno abbienti), ma in linea di principio, ragioni di equità (in genere di per sé indicatore di capacità contributiva) e ragioni di efficienza degli usi del servizio e delle *commodity* esigono che sia l'utente a finanziare i servizi di rete in proporzione ai propri consumi.

Infine, i modelli di regolamentazione dei servizi di rete mirano a consentire, mediante il riconoscimento di una remunerazione in linea con gli standard di mercato e incentivi al raggiungimento di determinati obiettivi fissati dal regolatore, il reperimento di capitali per investimenti mirati e utili al sistema e al perseguimento di interessi pubblici.

Analizziamo ora gli aspetti comuni ai sistemi tariffari oggi impiegati nei principali settori (dell'energia elettrica, del gas e dell'acqua) che possono dirsi replicabili nel settore trasporto stradale. In particolare, i cardini su cui si erige la regolazione dei servizi di rete sono: la centralità dell'attività di un'autorità amministrativa indipendente; la predisposizione di strumenti di pianificazione degli investimenti utili a rendere valutabile da parte dell'autorità, delle amministrazioni competenti, degli operatori di settore e degli utenti l'aderenza dell'offerta infrastrutturale che si intende proporre alle esigenze della domanda e a criteri di efficienza; regole di determinazione della remunerazione che tengano conto degli investimenti fatti e degli obiettivi raggiunti; la trasformazione dei costi di rete in tariffe a carico degli utenti per l'uso e la disponibilità del servizio.

Per ciascuna di queste caratteristiche, osserveremo quali analogie e differenze siano osservabili con il settore del trasporto stradale e quali soluzioni possono essere adottate per migliorarne la *governance*.

2.1 Il ruolo delle autorità di settore

I compiti delle authority nella regolazione dei servizi di rete

Una caratteristica di tutti i servizi di rete in oggetto è l'assoggettamento dell'attività di gestione dell'infrastruttura alla vigilanza di un'autorità amministrativa indipendente: l'Autorità per l'energia, il gas e il sistema idrico nel caso delle reti energetiche e di trasporto dell'acqua, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni per le reti ICT.

Le *authority* dovrebbero offrire un grado di specializzazione e di competenze tecniche, economiche e giuridiche nei settori da essi regolati utile a verificare l'aderenza dell'attività di pianificazione dei gestori di rete alle esigenze della domanda, il monitoraggio sulle attività attuative e sui costi sostenuti, l'adeguatezza della qualità del servizio offerto e delle tariffe a remunerazione del servizio medesimo.

Fatta salva l'attività di indirizzo della politica, che fissa le finalità di ordine generale cui si deve informare la regolazione di settore, le autorità dovrebbero garantire una maggiore continuità al quadro regolatorio di riferimento e l'indipendenza della regolazione dai mutevoli interessi politici in senso stretto o di politica economica che, altrimenti, possono condizionare in modo altalenante la regolazione di settore creando un quadro instabile e poco attrattivo per gli investimenti nel settore. Non a caso, la durata degli incarichi è di norma superiore alla durata di una legislatura (7 anni contro i 5 della legislatura).

L'autorità per la regolazione dei trasporti

La centralità del ruolo delle autorità amministrative indipendenti nella regolazione dei servizi di rete non è ancora stata raggiunta nel settore dei trasporti, pur essendo già stata

istituita un'*authority* con compiti di regolazione dei servizi di trasporto con il d.l. 6 dicembre 2011, n. 201.

L'autorità è chiamata a "garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali", ma nulla dice sulle altre reti stradali.

Sempre con riferimento al solo settore autostradale, l'autorità per la regolazione dei trasporti ha già il compito di:

- "stabilire per le nuove concessioni sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del price cap, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione",
- "definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione",
- "definire gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni";
- "definire gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto".

Più in generale, per quanto le sue competenze si intersechino in molti punti con quelle del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del CIPE, il citato d.l. prevede che sia l'Autorità a "definire, se ritenuto necessario in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati dei servizi dei trasporti nazionali e locali, i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori".

Finora, come abbiamo avuto modo di ricordare, gli interventi dell'Autorità nel settore stradale sono stati estremamente limitati. D'altronde, le attribuzioni in materia fanno riferimento astrattamente ad aspetti della regolazione delle infrastrutture autostradali e l'unica competenza meglio definita riguarda la definizione dei criteri per la determinazione dei sistemi tariffari per le nuove concessioni autostradali.

Ciò non toglie che in futuro le competenze e il ruolo dell'Autorità dei trasporti possano essere valorizzati al fine di garantire una effettiva vigilanza sugli investimenti e la loro realizzazione, oltre che sulla qualità del servizio, come avviene negli altri settori sottoposti a vigilanza di una specifica *Authority*.

2.2 Gli strumenti di programmazione degli investimenti

La pianificazione degli interventi sulle reti

Con riferimento all'attività di programmazione degli investimenti, si osserva come, per quanto assumano denominazioni diverse, sia una costante dei modelli di *governance* dei servizi di rete la predisposizione di strumenti di pianificazione degli interventi infrastrutturali. In genere, la sua elaborazione è compito del gestore di rete, che vi provvede attraverso un esame delle esigenze del settore, prestando quindi attenzione anche all'evoluzione della domanda e alle esigenze espresse dal mercato. Al Governo o a sue articolazioni spetta o dovrebbe spettare un potere di indirizzo che si sostanzia nel formalizzare obiettivi di qualità

e finalità volti a orientare le attività sia del gestore della rete che dell'autorità di vigilanza.

Attraverso la definizione di un piano di investimenti si perseguono diverse finalità. Una prima esigenza che soddisfa è quella, in capo al gestore della rete, di analizzare la domanda di mercato e le risorse disponibili o reperibili, programmare nel tempo le proprie attività, fissare gli obiettivi e definire le politiche da adottare per il loro raggiungimento. Diventa quindi strumento di comunicazione interna con cui, come accade in ogni impresa, si crea nell'organizzazione la consapevolezza dei traguardi da raggiungere e delle linee d'azione che verranno intraprese e che poi si declineranno in piani operativi, assegnazioni di compiti e responsabilità alle articolazioni dell'azienda o del gruppo.

La formalizzazione degli obiettivi di investimento, in un contesto in cui l'autonomia finanziaria è garantita al soggetto promotore e le amministrazioni di vigilanza esercitano un potere di verifica e monitoraggio dei risultati conseguiti, assume rilevanza ai fini della definizione dei modi, dei tempi e delle quantità di risorse finanziarie di cui approvvigionarsi per la realizzazione degli interventi programmati.

Il piano ha poi rilevanza esterna, in quanto strumento di informazione e controllo da parte delle autorità pubbliche (ministero competente e autorità di settore).

Il controllo da parte delle autorità pubbliche viene esercitato sia *ex ante*, che *ex post*. Il controllo *ex ante*, che si perfeziona con il rilascio di atti di assenso, pareri e prescrizioni, verte sulla coerenza delle decisioni di investimento rispetto alle politiche di settore di cui l'amministrazione vigilante e l'autorità di settore sono competenti e sulla rispondenza degli interventi alle esigenze della domanda e a criteri di efficienza di costo. Ad esso segue un controllo *ex post*, sul rispetto nel tempo degli impegni assunti dall'operatore in termini di interventi realizzati e costi sostenuti.

Nei settori dell'energia e del gas, i gestori delle reti di trasporto nazionale sono tenuti a predisporre annualmente un piano di sviluppo della rete avente un orizzonte temporale decennale (è dunque un piano cd "a scorrimento" aggiornato con cadenza annuale. I piani devono recare una descrizione delle esigenze della rete e i progetti di sviluppo da attuare con i relativi indici di profittabilità.⁹

9 Ai sensi dell'articolo 16 del d.lgs. 1 giugno 2011, n. 93, il gestore della rete di trasporto della rete gas è tenuto a trasmettere "annualmente all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico e al Ministero dello sviluppo economico il piano decennale di sviluppo della rete, che contiene misure efficaci atte a garantire l'adeguatezza del sistema e la sicurezza di approvvigionamento, tenendo conto anche dell'economicità degli investimenti e della tutela dell'ambiente. L'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, ricevuto il piano, lo sottopone alla consultazione degli utenti della rete effettivi o potenziali secondo modalità aperte e trasparenti e rende pubblici i risultati della consultazione". Detto piano decennale deve contenere "una descrizione di dettaglio delle caratteristiche della rete di trasporto, delle aree in cui la stessa è funzionalmente articolata, nonché delle criticità e delle congestioni presenti o attese", specificare "le principali infrastrutture di trasporto da costruire o potenziare nell'arco dei dieci anni successivi", "gli investimenti già decisi ed individua, motivandone la scelta, i nuovi investimenti da realizzare nel triennio successivo, anche ai fini di consentire il superamento delle criticità presenti o attese" e "per tutti i progetti di investimento, la data prevista di realizzazione". Il successivo articolo 36 detta le norme per l'elaborazione del piano di sviluppo della rete di trasmissione nazionale: "Terna Spa predispone, entro il 31 gennaio di ciascun anno, un Piano decennale di sviluppo della rete di trasmissione nazionale, basato sulla domanda e offerta esistenti e previste". Tale piano "individua le infrastrutture di trasmissione da costruire o potenziare nei dieci anni successivi,

I piani di sviluppo sono sottoposti all'esame dell'autorità per l'energia elettrica e il gas e all'approvazione del Ministero dello sviluppo economico, competente per materia: alla prima spetta una valutazione degli aspetti tecnici del piano, la verifica della coerenza del piano con gli orientamenti decisi dai gestori di rete a livello europeo e il coordinamento di un processo di consultazione con gli operatori interessati; al Ministero compete la verifica della coerenza del piano con la strategia energetica nazionale, con i programmi infrastrutturali derivanti da accordi internazionali, con l'esigenza, in particolare, di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti.

I piani, ai fini del controllo *ex post*, contengono anche lo stato di avanzamento dei piani di sviluppo. In particolare, è l'autorità di settore a effettuare il monitoraggio degli interventi realizzati. In caso di gravi inadempimenti nella realizzazione degli interventi previsti e giudicati essenziali per il sistema, è contemplata l'adozione di misure volte a imporre l'effettuazione¹⁰ e, in virtù delle rispettive convenzioni, sanzionare il gestore di rete.

Nel settore dei servizi idrici, spetta formalmente agli enti d'ambito, costituiti per ciascuna

anche in risposta alle criticità e alle congestioni riscontrate o attese sulla rete, nonché gli investimenti programmati e i nuovi investimenti da realizzare nel triennio successivo e una programmazione temporale dei progetti di investimento, secondo quanto stabilito nella concessione". La convenzione allegata alla concessione, da ultimo aggiornata con decreto del Ministero dello sviluppo economico 15 dicembre 2010, prevede che il piano di sviluppo si basi sull'andamento del fabbisogno energetico e della previsione della domanda, sulla necessità di potenziamento delle reti di interconnessione con l'estero, in funzione delle richieste di importazione ed esportazione di energia elettrica formulate dagli aventi diritto nell'anno corrente, sulla necessità di ridurre al minimo i rischi di congestione interzonali, sulle richieste di connessione alla RTN formulate, sulle eventuali richieste di interventi sulla RTN formulate dalle società proprietarie. Il Piano deve contenere "un'analisi costi-benefici degli interventi e l'individuazione degli interventi prioritari, in quanto in grado di dare il massimo apporto alla sicurezza del sistema, allo sviluppo dello scambio con l'estero e alla riduzione delle congestioni", "l'indicazione dei tempi previsti di esecuzione e dell'impegno economico preventivato", "una relazione sugli interventi effettuati nel corso dell'anno precedente con l'indicazione delle cause delle mancate realizzazioni o dei ritardi, dei tempi effettivi di realizzazione e dell'impegno economico sostenuto" e "un'apposita sezione relativa alle infrastrutture di rete per lo sviluppo delle fonti rinnovabili volta a favorire il raggiungimento degli obiettivi nazionali con il massimo sfruttamento della potenza installata, nel rispetto dei vincoli di sicurezza del sistema elettrico".

10 Ai sensi dell'articolo 16, comma 8 del d.lgs. 93/11, "Nei casi in cui il Gestore, per cause a esso imputabili, non realizzi un investimento che, in base al piano decennale di sviluppo della rete, doveva essere realizzato nel triennio successivo, e nei casi in cui la mancata realizzazione costituisca ostacolo all'accesso al sistema o allo sviluppo concorrenziale del mercato del gas naturale, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico impone al Gestore di realizzare l'investimento medesimo entro un termine definito, purché tale investimento sia ancora pertinente sulla base del più recente piano decennale di sviluppo della rete". Analoga previsione si legge all'articolo 36, in relazione alla rete elettrica di trasmissione nazionale: "L'Autorità per l'energia elettrica ed il gas controlla e valuta l'attuazione del Piano e, nel caso in cui Terna non realizzi un investimento in base al Piano decennale di sviluppo della rete che sarebbe dovuto essere realizzato nel triennio successivo, provvede ad imporre alla società di realizzare gli investimenti, a meno che la mancata realizzazione non sia determinata da motivi indipendenti dal controllo della società stessa. Restano ferme le disposizioni in materia di verifica, inadempimenti e sanzioni previste nella convenzione tra il Ministero dello sviluppo economico e Terna Spa per la disciplina della concessione per l'attività di trasmissione e dispacciamento dell'energia elettrica".

area territoriale ottimale dalle singole regioni, l'approvazione del Piano d'ambito. Tale documento descrive gli interventi da realizzare sulle reti idriche nel corso dell'intero periodo di affidamento del servizio e si articola, ai sensi dell'articolo 149 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, in due strumenti di pianificazione: il Programma degli Interventi e il Piano economico finanziario.

Il primo individua le opere di manutenzione straordinaria e le nuove opere da realizzare, compresi gli interventi di adeguamento di infrastrutture già esistenti, necessarie al raggiungimento almeno dei livelli minimi di servizio, nonché al soddisfacimento della complessiva domanda dell'utenza. Il Programma degli Interventi, commisurato all'intera gestione, specifica gli obiettivi da realizzare, indicando le infrastrutture a tal fine programmate e i tempi di realizzazione.

Il Piano economico finanziario, invece, anch'esso approvato dall'Ente d'Ambito, descrive, con cadenza annuale, l'andamento dei costi di gestione e di investimento, nonché la previsione annuale dei proventi da tariffa, estesa a tutto il periodo di affidamento. Si compone del piano tariffario, del conto economico e del rendiconto finanziario.

Il Programma degli interventi e il Piano economico e finanziario, elaborati dagli enti d'ambito per l'intera durata dell'affidamento e, quando opportuno, dai medesimi aggiornati, sono sottoposti a procedimento di verifica della coerenza con gli obiettivi di servizio e le predisposizioni tariffarie da parte dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il servizio idrico.

Diverso il caso delle reti ICT, in relazione alle quali la programmazione degli investimenti è lasciata alla libera iniziativa dei singoli operatori, i quali potranno recuperare i costi attraverso l'utilizzo diretto dell'infrastruttura e la riscossione di canoni da parte di altri operatori che richiedono l'accesso alla rete, nei modi e nella misura che, per le imprese verticalmente integrate che detengono un significativo potere di mercato, sono definiti dall'Autorità di settore.

La programmazione degli interventi sulla rete viaria di rilevanza nazionale

Nel settore delle strade e autostrade di competenza dell'ANAS, già è prevista la predisposizione di piani pluriennali di viabilità, di durata decennale, approvati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, su parere del CIPE. Per la definizione dei profili finanziari, invece, si ricorre alla stipula di contratti di programma di durata non inferiore a tre anni, da parte di ANAS e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Il fatto che i due strumenti non trovino perfetto coordinamento tra loro e siano sottoposti all'esame di autorità distinte deriva dalla circostanza per la quale la gestione e lo sviluppo della rete infrastrutturale sia di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ma le risorse per dar attuazione ai medesimi interventi dipendono da decisioni di finanza pubblica per le quali è in via principale competente il dicastero di Via XX settembre.

Un modello di *governance* della rete stradale e autostradale di interesse nazionale che non gravasse sulla finanza pubblica e consentisse il reperimento di capitali privati per la realizzazione degli investimenti consentirebbe un miglior raccordo tra i due livelli di programmazione.

Analogamente a quanto avviene nel settore dell'energia elettrica e del gas, la pianificazione degli interventi e la programmazione finanziaria potrebbero trovare un momento unificante nella predisposizione, con una cadenza base di 3-5 anni, di un unico piano di sviluppo che

abbracci un arco temporale di 10 anni, aggiornabile annualmente, soggetto alla valutazione dell'Autorità di regolazione dei trasporti, per la verifica dei costi previsti e della rispondenza alle esigenze della domanda, e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per la coerenza con gli indirizzi delle politiche di settore e gli accordi internazionali in materia.

Una maggiore centralità del ruolo dell'Autorità per la regolazione dei trasporti costituirebbe anche una garanzia di continuità e stabilità utile alla realizzazione efficiente degli interventi programmati.

2.3 La determinazione della remunerazione dei servizi di rete

Il modello basato sui costi riconosciuti nei servizi di rete

La maggior parte delle risorse finanziarie necessarie alla realizzazione degli investimenti sulle infrastrutture di rete (nei settori dell'energia, dei servizi idrici e delle telecomunicazioni) sono reperite sui mercati finanziari dai gestori di rete, fatta salva la successiva copertura dei costi mediante una tariffa o canoni nella misura e nei modi stabiliti dall'autorità di settore.¹¹

È infatti quest'ultima a verificare e riconoscere i costi sostenuti dai gestori di rete, distinguendo, in genere, tra costi operativi, (*OPERating EXpenditure* – OPEX), i costi di ammortamento e il capitale investito (*CAPital EXpenditure* – CAPEX).

All'ammontare del capitale investito nel tempo in asset regolati, che vanno a costituire la RAB (*Regulatory Asset Base*), l'autorità di settore applica un tasso di remunerazione pari al costo medio ponderato del capitale (*Weighted Average Cost of Capital*). Il WACC è il valore stimato del rendimento mediamente richiesto nel mercato da azionisti e creditori. Le variabili impiegate dalle *authority* per il calcolo del WACC sono molteplici e tengono conto o dovrebbero tener conto di entrambi le macro-voci che compongono il passivo (*equity* e capitale di debito), quindi dei tassi di interesse, del rendimento di titoli *risk-free* (convenzionalmente, come *benchmark* si fa riferimento ai BTP decennali) e del maggior rendimento atteso, sulla base delle serie storiche relative a investimenti alternativi, da parte degli azionisti (*equity risk premium* – ERP).

Vista la distanza temporale tra il momento in cui il costo viene sostenuto e il momento in cui questo viene recuperato in tariffa, solitamente si prevede una maggiorazione che tenga conto anche dell'inflazione.

Sulla base degli indirizzi dettati dalla legge e dalle amministrazioni vigilanti, le autorità di settore prevedono in genere forme di incentivi all'efficienza e al raggiungimento di obiettivi.

Tra i primi da ricordare l'*X-factor*, misura volta a incoraggiare il contenimento dei costi operativi. In particolare, il meccanismo prevede che, in caso di riduzione dei costi operativi, il gestore della rete ottenga comunque una compensazione pari a una porzione dei costi evitati. In questo modo partecipa, assieme ai consumatori e al sistema, ai benefici derivanti

11 In relazione agli investimenti sulle reti energetiche e ICT, è quasi totalitaria la partecipazione dei capitali privati (capitale proprio delle società concessionarie/proprietarie delle infrastrutture o capitale di debito delle stesse), fatta eccezione di eventuali contributi ottenuti attraverso fondi strutturali o europei. Ma anche con riferimento ai servizi idrici, sulla base degli strumenti di pianificazione di un campione di 112 gestori, si stima che l'88% degli investimenti programmati trovino copertura con la tariffa ("L'industria dei servizi idrici", Servizio Studi e Ricerche e SRM di Intesa SanPaolo-SRM, febbraio 2013: http://group.intesasanpaolo.com/scripts/sir0/si09/contentData/view/SRM_servizi_idrici.pdf?id=CNT-04-0000001309BD&ct=application/pdf)

dai risparmi conseguiti.

Altre forme di incentivazione sono previste per specifici interventi ritenuti particolarmente utili al sistema; per esempio, la realizzazione di linee elettriche o di trasporto del gas con elevato indice di profittabilità per il sistema, che riducono significativamente le congestioni nella rete, è incentivata dal riconoscimento delle maggiorazioni I2 e I3 nel settore della trasmissione dell'energia elettrica e delle maggiorazioni T2, T3 e T4 nella rete di trasporto del gas.

Nel settore dei servizi idrici, una particolare componente tariffaria (Fondo Nuovi Investimenti) è riconosciuta solo quando il fabbisogno di investimenti previsti nel quadriennio è superiore alla metà della RAB nella disponibilità dal gestore e dunque è richiesto uno sforzo particolarmente intenso per l'approvvigionamento di risorse finanziarie e strumentali necessarie a colmare in poco tempo un grave gap infrastrutturale che caratterizza specifiche aree del paese.

Altre forme premianti sono riconosciute per la realizzazione di opere dall'elevato grado di innovazione; ne è un esempio il risk premium riconosciuto per gli investimenti per lo sviluppo di reti di telecomunicazione di ultima generazione, le NGA.

Oltre i trasferimenti correnti, la remunerazione dei costi riconosciuti nel settore delle infrastrutture stradali

Nel settore dei trasporti la definizione di un tasso di remunerazione degli investimenti infrastrutturali mediante modelli CAPM/WACC è già una regola del settore aeroportuale (dove è competente alla regolazione della remunerazione l'ENAV) e per gli interventi sulla rete autostradale più importanti (sino al rinnovo delle concessioni, di competenza del CIPE e, successivamente, dell'Autorità per la regolazione dei trasporti).

L'applicazione anche alla rete viaria affidata all'ANAS del modello basato sul riconoscimento dei costi sostenuti per l'implementazione dei piani di sviluppo della rete stradale di interesse nazionale consentirebbe al concessionario di pianificare l'approvvigionamento delle risorse finanziarie sui mercati senza gravare sul bilancio dello Stato. La garanzia data dal riconoscimento dei costi da parte dell'Autorità per la regolazione dei trasporti e dalla possibilità di recuperarli mediante un canone o una tariffa (vedremo più avanti quali soluzioni si prospettano) consente, infatti, il reperimento di risorse finanziarie da capitali privati e la continuità degli investimenti, evitando i maggiori costi che normalmente si sostengono a causa dei finanziamenti a singhiozzo e il dramma, sia economico che ambientale, delle opere incompiute.

Per lo Stato, significa una riduzione significativa della spesa pubblica e maggiore flessibilità di bilancio, non dovendo più finanziare con risorse proprie gli investimenti nel settore stradale e autostradale.

Il tasso di remunerazione potrebbe poi comprendere una parte variabile utile a indirizzare il gestore verso obiettivi di qualità del servizio, quali l'incremento della sicurezza sulle strade o l'introduzione di sistemi di *smart road* e *smart highway* utili a monitorare e gestire in modo più efficace i flussi di traffico, fornendo all'utenza servizi capaci di migliorare la pianificazione dei propri viaggi, evitando il verificarsi di congestioni. Sotto questo profilo, risulterebbero salvaguardati ed anzi più efficacemente esercitabili i compiti di indirizzo del Governo, chiamato a definire gli obiettivi da perseguire nella regolazione del settore dei trasporti e nella gestione delle reti stradali.

2.4 I meccanismi tariffari

I costi sostenuti dai gestori di rete e riconosciuti dalle autorità di settore, per trovare recupero nelle tariffe, devono essere trasformati e convertiti in corrispettivi tariffari a carico dell'utenza.

La remunerazione che spetta, secondo i calcoli effettuati dall'AEEGSI sulla base degli investimenti e dei costi documentati e degli incentivi premiali conseguiti, è rappresentata, per i gestori delle reti energetiche di interesse nazionale, dal corrispettivo CTR. Tale somma è quindi ripartita sul volume atteso di domanda di energia elettrica e gas.

Il consumatore che sottoscrive un contratto con il venditore di energia e di gas per definire le condizioni di acquisto dell'approvvigionamento di gas ed energia, ma la tariffa complessivamente pagata con la bolletta remunera, attraverso una componente tariffaria distinta e specificata nella fattura, il servizio di rete per il trasporto dell'energia e del gas.

Nel settore del gas, sia le tariffe di trasporto, che di distribuzione e misura, sono calcolate su base interregionale, tra i sei ambiti territoriali in cui è ripartito il territorio nazionale. Nel settore elettrico sono calcolate su base nazionale e una distinzione, semmai, si opera in relazione alla tipologia di utente (cliente domestico o non domestico) e alla potenza impegnata (per i clienti domestici, pari o superiore a 3kw).

Analogamente, le somme da riconoscere alle società affidatarie dei servizi idrici in base ai costi riconosciuti e la remunerazione spettante per le attività regolate vanno a costituire il Vincolo Ricavi Garantiti, ripartito tra le utenze, in base alla domanda attesa, nelle modalità previste dal piano economico finanziario, nel rispetto dei criteri stabiliti dall'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Settore Idrico. La struttura tariffaria, articolata in più corrispettivi in relazione alle prestazioni e ai consumi (fognatura, depurazione, acquedotto) garantisce la copertura dei costi dell'infrastruttura utilizzata per l'erogazione del servizio.

Sono quindi i titolari di utenze elettriche, del gas e dell'acqua a remunerare direttamente, attraverso una componente tariffaria, i servizi di rete.

Tali componenti sono, in molti casi, in parte rapportate ai consumi effettivi, in parte corrisposte a prescindere dall'utilizzo del servizio. In relazione alla tariffa elettrica pagata dai clienti domestici, ad esempio, è previsto un corrispettivo fisso, espresso in centesimi di euro/punto di prelievo/anno, un corrispettivo di potenza, espresso in centesimi di euro / kW impegnato/anno e un corrispettivo di energia, espresso in centesimi di euro / kWh e differenziato per scaglioni di consumo. Parimenti, la tariffa di distribuzione e misura del gas e la tariffa del servizio idrico si articolano in una componente espressa in euro per utenza e in una componente variabile rapportata ai consumi.

In questo modo, si ripartisce equamente il costo dell'infrastruttura. Ciascun utente contribuisce alla copertura dei costi sostenuti sia per rendere la rete disponibile e accessibile (a prescindere dal verificarsi del suo utilizzo), sia in ragione dell'utilità che ne trae e del suo uso effettivo (che comporta lo svolgimento di ulteriori attività di manutenzione e gestione del servizio di rete).

Per le reti ICT il meccanismo è leggermente diverso e più mediato. In questo caso una pluralità di operatori può realizzare reti o porzioni di rete. L'accesso da parte di altri operatori alle proprie porzioni di rete è regolato dalle parti in via negoziale, salvo il caso della rete di proprietà delle imprese verticalmente integrate che detengono un significativo potere di mercato. In questo caso, l'operatore di rete è obbligato a garantire l'accessibilità alla rete a canoni definiti in via amministrativa ad un tasso di remunerazione degli investimenti soste-

nuti pari al WACC.

La remunerazione dei costi sostenuti è quindi definita sulla base dei costi necessari a produrre i servizi (i costi congiunti sono direttamente o indirettamente attribuiti su base non arbitraria a ciascun servizio) e della stima della domanda attuale e prospettica dei servizi erogati sulla base del trend storico (metodo BU-LRIC, Bottom-Up Long Run Incremental Cost). Sono quindi gli operatori che richiedono l'utilizzo della rete dell'*incumbent* a versare un canone per i servizi offerti. Questi possono avere natura diversa e a ciascuna tipologia di prestazione corrisponde un canone diverso. L'Autorità per la Garanzia delle Comunicazioni stabilisce per esempio i canoni dovuti per l'accesso delle utenze alla rete, espressi in euro/linea/mese e i canoni dovuti per l'acquisizione in modalità IRU (*Indefeasible Right of Use*) di un microtubo equipaggiato per la posa di cavi nella infrastruttura esistente sono espressi in euro/15 anni/metro.

I costi sostenuti dagli operatori per l'utilizzo dell'infrastruttura di rete sono quindi poi oggetto di un ricarico sui prezzi applicati ai consumatori finali in base a politiche commerciali definite autonomamente.

Di fatto, le attività di gestione e sviluppo delle reti sono oggi poste a carico dei consumatori diretti mediante il pagamento di tariffe che includono un corrispettivo per l'accessibilità e l'uso dell'infrastruttura.

Se la procedura per determinare la giusta remunerazione e gli incentivi all'efficienza e al raggiungimento di indici di performance è facilmente mutuabile da altri settori, risulta più difficile individuare la modalità con cui l'utenza possa versare un corrispettivo proporzionato al beneficio che ricava dalla rete viaria. In altri termini, in che modo i costi riconosciuti dall'autorità possono essere recuperati dal pagamento di una tariffa stradale da parte degli utenti della rete proporzionata ed equa?

Nel prossimo capitolo affronteremo il tema osservando quali soluzioni sono oggi in uso all'estero o sono offerte dalla tecnologia.

III. COME PAGARE IL SERVIZIO STRADALE

Abbiamo visto come in Italia il finanziamento degli investimenti sulle reti stradali avvenga principalmente mediante la fiscalità generale. La pressione fiscale sul settore è particolarmente elevata, se si considera la somma tra le imposte ordinarie (ires, irap e iva) e le imposte gravanti sull'economia dei trasporti in particolare (accise, bollo auto, canoni e sovrapprezzi autostradali...), ma non vi è una corrispondenza tra le imposte versate e la loro destinazione (le prime, occorre osservare, superano nettamente le risorse dedicate al finanziamento del settore). Possiamo, comunque, affermare che, in assenza di un'imposta di scopo, la gestione della rete infrastrutturale è finanziata attraverso la tassazione della generalità dei contribuenti. Ciò vale, seppur in misura diversa, sia per le strade delle reti regionali o a gestione ANAS, che per le strade a pedaggio. Fanno eccezione le attività di manutenzione della rete ANAS e, in buona parte, gli investimenti in manutenzione e in sviluppo delle autostrade a pedaggio, finanziati mediante le tariffe versate dagli utenti delle autostrade a pagamento.

Alla luce di quanto sino a qui esposto, l'adozione di un modello alternativo di finanziamento degli investimenti e delle attività di gestione delle reti stradali potrebbe migliorare l'efficienza allocativa e operativa del settore trasferendo il costo dell'infrastruttura dal contribuente al consumatore, in modo da rendere la domanda capace di orientare l'offerta.

Una riforma in tal senso, per ciò che concerne la rete affidata in concessione all'ANAS è stata auspicata dagli stessi vertici della società, in occasione delle audizioni del Presidente dell'ANAS del 22 luglio 2015 presso la commissione ambiente alla Camera e del 29 luglio presso la commissione territorio del Senato; l'esigenza che più avverte la società è di aumentare la propria autonomia finanziaria attraverso l'introduzione di una tariffa stradale, anche se può significare una maggiore partecipazione al rischio di mercato; d'altro canto, un modello di *governance* basato sulla tariffa e l'attività di vigilanza di un'autorità amministrativa indipendente, se da un lato responsabilizza l'operatore esponendo al rischio di essere penalizzato per il mancato raggiungimento degli obiettivi stabiliti a livello regolatorio, dall'altro ha come effetto l'attenuazione del rischio politico che oggi l'ANAS sconta.

La rete viaria di interesse nazionale si presta ad essere un banco di prova per sperimentare un meccanismo di remunerazione analogo a quello già applicato, in molti casi con successo, ad altri servizi di rete. Il nuovo modello di regolazione potrebbe poi essere esteso anche alle altre reti, una volta confermata la sua validità e appurata la sua applicabilità ad esse.

La riforma dell'ANAS e l'abolizione dei trasferimenti correnti porterebbe ad un risparmio di circa 2 miliardi di euro l'anno per l'erario. Per non penalizzare eccessivamente gli utenti e un settore già caratterizzata da un'elevata incidenza della pressione fiscale, si rende opportuno porre il conseguente risparmio di spesa pubblica a copertura finanziaria di una riduzione delle imposte che gravano sugli utenti. In questo modo la riforma, in attesa che produca i benefici effetti attesi in termini di efficienza del settore, si renderebbe nel breve periodo neutra per le tasche di cittadini e imprese fruitori della rete viaria. Nel tempo, gli investimenti dovrebbero orientarsi verso un equilibrio tra domanda e offerta di servizi infrastrutturali in modo da dare all'utenza la qualità richiesta al prezzo ritenuto congruo.

Inoltre, l'incasso di una forma tariffaria potrebbe sostituire anche l'entrata oggi rappresentata dai corrispettivi autostradali e dalla quota parte del canone concessorio versata all'ANAS dagli operatori autostradali. La riduzione dei costi posti a carico del settore autostradale diventerebbe l'occasione per una revisione al ribasso dei pedaggi autostradali che avvicini le tariffe applicate alle media europee.

Si rende però necessaria l'individuazione della modalità più opportuna per trasferire i costi di rete dai contribuenti agli utenti e trasformare i ricavi da riconoscere al o ai gestori in una tariffa stradale.

Le varianti e le alternative per spostare il costo dal contribuente al consumatore sono estremamente varie, così come i limiti e gli ostacoli di ordine tecnico, sociale ed economico ad esse connessi.

Il dibattito è di grande attualità in molti paesi. Le modalità di finanziamento mediante la fiscalità generale sono tradizionalmente molto diffuse nell'Europa continentale, mentre nei paesi anglosassoni è ampiamente applicato il principio "pay as you go". Proprio dalle best practices, dall'esperienza e dal vivace dibattito sulle possibili evoluzioni del sistema dei trasporti e delle sue modalità di finanziamento possiamo cogliere spunti di interesse.

In base al citato principio, il servizio di gestione della rete stradale è posto a carico degli utenti, che lo finanziano mediante tasse di scopo, tariffe e pedaggi; a tale onere corrisponde però la garanzia che le somme così versate saranno destinate a preservare e migliorare il servizio di cui si fruirà.

Nel rapporto "Future Funding, Uses of hypothecated revenue"¹² pubblicato lo scorso anno dal Ministero del Trasporto della Nuova Zelanda, sono elencati i numerosi vantaggi del sistema "pay as you go". Tra questi, il riconoscimento da parte degli utenti di una corretta corrispondenza (o comunque maggiori possibilità di una sua percezione) tra quello che pagano e quello che ricevono in termini di servizio, una conseguente maggiore propensione ad accettare la variabilità degli oneri se legati a un miglioramento della rete, una più stringente disciplina finanziaria e la non necessità per i soggetti responsabili della gestione della rete viaria di contendersi ogni anno una porzione della spesa pubblica con altre aree di governo (e dunque una minor "politicizzazione" delle scelte di investimento).

Similmente, lo studio del Dipartimento del Trasporto inglese del 2001 evidenziava come alcune resistenze dell'opinione pubblica vengano in genere meno nel tempo, quando si apprezza la ratio e i miglioramenti che derivano dall'introduzione di nuove modalità di *road pricing*. Per quanto lo studio fosse focalizzato sugli strumenti più innovativi di *user charging* finalizzati alla riduzione delle congestioni nelle aree urbane, l'osservazione può esser in parte condivisa.¹³

L'accettazione sociale dipende, invero, dalla capacità di utilizzare efficientemente ed efficacemente le risorse a disposizione e dalla qualità del servizio offerto. Nel caso italiano, sarà importante rendere evidente sia la capacità di restituire in termini di servizi infrastrutturali l'importo della tariffa, sia la neutralità della riforma, garantendo che per l'utente sia a costo zero e rendendo immediata e chiara la correlazione tra l'introduzione di una tariffa stradale e la contemporanea e pari riduzione di un'imposta che grava sul settore.

3.1 Il pagamento a tempo

La modalità più semplice per convertire i costi riconosciuti dall'autorità di settore in tariffe a carico dell'utente potrebbe essere la loro ripartizione in canoni e abbonamenti che danno diritto all'utilizzo di una rete stradale per un determinato periodo di tempo. Per garantire la neutralità finanziaria per l'utente, la tariffa stradale potrebbe in questo caso sostituire il bollo o parte di esso.

Già oggi in molti paesi anglosassoni le imposte patrimoniali dovute in ragione del possesso di automezzi sono tasse di scopo dedicate al finanziamento delle reti stradali e per questo sono paragonabili a canoni ed abbonamenti. In Australia gli automobilisti versano ogni anno alle autorità locali una *registration fee* per l'utilizzo delle strade pubbliche. Oneri simili, ma di natura più strettamente fiscale, sono applicati in molti paesi europei come Svezia e Olanda, con una più o meno diretta connessione con il finanziamento dell'infrastruttura stradale.

In Italia e in altri paesi europei, l'imposta è strutturata in modo da gravare maggiormente su certe categorie di utenti, veicoli o tipologie di motore: le vetture diesel, con più grossa

12 Ministry of Transport – New Zealand Government, "Future Funding, Uses of hypothecated revenue", Novembre 2014: <http://www.transport.govt.nz/assets/Uploads/Our-Work/Documents/ff-summary-report.pdf>

13 Department for Transport, "Feasibility study of road pricing in the UK", 2001: "Thus far, most members of the public in this country are only engaging with road pricing as an abstract economic concept. It is difficult to try to come to terms with the effects and workings of a scheme that would be so new and innovative. It is likely that attitudes will change further when people are faced with real schemes, and real time decisions. Public opinion will inevitably change as people gain experience and understanding of road pricing, as evidence from other schemes demonstrates".

cilindrata, di lusso (il “superbollo”) o più inquinanti.¹⁴ Il canone fisso, quindi, non dipende in nessun modo dall'intensità di utilizzo del mezzo (paradossalmente, nemmeno dalle emissioni inquinanti effettivamente causate).

Ai fini di una maggiore armonizzazione regolamentare, la materia è stata disciplinata a livello europeo con riferimento ai mezzi più pesanti; la direttiva 1999/62/CE, più volte modificata, stabilisce da un lato le tariffe minime applicabili, dall'altro introduce il principio one step shop in base al quale il titolo, una volta acquistato, dà accesso alle reti autostradali dei paesi aderenti (tra questi, i paesi del Benelux, i Paesi Bassi e la Svezia).

Ha natura più prettamente tariffaria il canone richiesto per l'accesso alle reti autostradali quali la Slovenia, l'Austria, la Lituania e la Svizzera. In genere è possibile decidere tra una durata di 7-10 giorni, mensile o annuale.

L'evidenza dell'avvenuto pagamento è data dall'esibizione di un contrassegno.

Negli ultimi tempi, obiettivi di decongestionamento dei centri urbani e di riduzione sia dei costi, sia dell'inquinamento atmosferico connessi al traffico intenso¹⁵ hanno indotto le autorità politiche di numerose città a introdurre forme di accesso a pagamento ad alcune aree o all'intero territorio amministrato (*cordon pricing*). L'accesso è quindi consentito per un tempo dato e su pagamento di un corrispettivo. È il caso della *Congestion charge* a Londra e dell'*ecopass* a Milano.

In alcune città l'importo da corrispondere è una variabile dipendente del traffico e delle congestioni presenti; detto altrimenti, la tariffa cambia nel tempo in modo da disincentivare la percorrenza di alcuni tratti stradali particolarmente trafficati per evitare o risolvere le congestioni. Ciò però ha come effetto perverso quello di penalizzare chi non ha scelta e si trova costretto, per raggiungere una destinazione, a pagare di più per un servizio peggiore.

Il principale difetto del canone o tariffa a tempo è però un altro: il fatto che non sia in grado di commisurare il costo a carico del singolo automobilista all'effettivo utilizzo dell'infrastruttura.

Il versamento di una componente fissa della tariffa stradale può essere giustificato in quanto occorre remunerare comunque la disponibilità di un servizio cui chiunque acquisti una vettura deve poter accedere. Abbiamo visto come ciò accada per molti altri servizi di rete. Nel caso, poi, in cui l'automobilista usasse il proprio mezzo, ma non accedesse alla rete remunerata con il meccanismo della tariffa stradale (la rete ANAS, ipotizzando una fase sperimentale che interessi solo la rete viaria di interesse nazionale), una componente fissa – vista la stretta interconnessione tra reti – costituirebbe comunque un equo compenso per il beneficio alla circolazione di tutta il sistema viario derivante dal buon funzionamento dei tratti di competenza del gestore della porzione di rete non utilizzata (per fare un esempio: chi viaggia in Via Tuscolana risente o beneficia del cattivo o del buon funzionamento della

14 In Svezia e in Olanda, per esempio, la misura è stabilita in rapporto alle emissioni di CO₂ per km percorso (AA.VV., “National Funding of Road Infrastructure”, The Law Library of Congress, Marzo 2014).

15 Secondo Jeegar Kakkad and Ann Rossiter “A political consensus is growing that more radical policy actions are needed to address the twin problems of congestion and the environmental damage caused by road use” (J. Kakkad, A. Rossiter, “Road User Charging. A Road Map”, SMF, 2007). Gli stessi autori riportano poi una stima dei costi conseguenti alle congestioni stradali nel Regno Unito al 2025, calcolata attorno al 22 miliardi di sterline l'anno dalla Eddington Transport Study.

vicina Via Appia).

Tuttavia, l'assenza di una componente variabile, proporzionata all'intensità dell'utilizzo della rete viaria, sarebbe contraria ad un principio di equità, dato che peserebbe esattamente allo stesso modo su chi usa frequentemente il mezzo (e l'infrastruttura) e chi non lo usa affatto. Inoltre, una tariffa così concepita priverebbe il sistema di ogni segnale di prezzo capace di orientare l'offerta, dato che non sarebbe possibile in nessun modo capire quali aree non sono sufficientemente servite, quali strade sono evitate dall'utenza per la scarsa attenzione rivolta alla qualità del servizio (in termini di manutenzione del manto stradale, illuminazione, sicurezza etc.), quali investimenti occorrono.

Ciò costituisce un handicap molto forte in un'ottica di lungo periodo volta ad accrescere la componente di mercato e concorrenziale nel settore. Senza una correlazione tra prezzo, domanda e offerta e senza una conseguente considerazione dei flussi di traffico veicolati, sarebbe difficile stabilire anche una ripartizione del gettito tra più gestori di rete e l'attuazione di forme premiali per chi ha fatto gli investimenti più adatti a soddisfare le esigenze del trasporto su gomma. L'alternativa, difficilmente praticabile, sarebbe la previsione di un abbonamento per ciascuna rete gestita autonomamente e che il consumatore può scegliere se acquistare o meno in base ai percorsi che prevede di effettuare.

Altro ostacolo è rappresentato, in Italia, dall'alto tasso di evasione. Secondo uno studio condotto da ACI in collaborazione con *quattoruote*, oggi l'evasione del bollo auto ammonta al 13%; dei 6,45 miliardi di euro che si stima siano dovuti al fisco (più che sufficienti, in teoria, a coprire quanto meno i costi della rete viaria di interesse nazionale), solo 5,6 miliardi di euro sono effettivamente versati all'erario. Se la tassa fosse trasformata in una mera obbligazione tra privati, sarebbe ancor più alto il rischio di inadempimento.

La tecnologia offre oggi metodi di verifica alternativi al controllo a campione, ma essi implicano alti costi di implementazione e non garantiscono mai una precisione del 100%. La realizzazione di un sistema di riconoscimento automatico della targa (ANPR) richiede alti costi di installazione e manutenzione delle telecamere e di connessione di questi al centro di controllo. Il grado di accuratezza è senz'altro alto ed alcune aziende dichiarano tassi del 99,5%, ma siffatto meccanismo presta il fianco a tentativi di elusione dato che è sufficiente l'apposizione di segni o sporcare la targa per ridurre significativamente la capacità di lettura.

Il pagamento a forfait di un canone per l'accesso ad una rete stradale per un periodo di tempo limitato si presta ad essere utilizzato per le reti urbane, come nel caso del *congestion charge* a Londra o dell'*ecopass* a Milano, con la finalità di limitare il traffico nelle ore di punta, o nelle reti autostradali di minori dimensioni. Tale forma di tariffazione non appare adatta al finanziamento di reti più complesse come l'infrastruttura gestita dall'ANAS, diffusa su un territorio vasto e con una fitta rete di accessi e fortemente interconnessa con altre reti di trasporto. Ancor più difficoltoso risulterebbe poi applicare in modo equo ed efficace tale modalità di pagamento ad ognuna delle reti stradali che compongono il sistema di trasporto nazionale.

3.2 Forme di pedaggio diretto

Se l'obiettivo è imputare ai diretti beneficiari i costi del servizio, il modo più equo ed efficace è l'applicazione di pedaggi proporzionati alla distanza coperta.

Di fatto la tariffa chilometrica è la modalità di pagamento praticata sulle autostrade in Italia così come nella maggior parte degli altri paesi dotati di infrastrutture analoghe. Tradizio-

nalmente la tariffa chilometrica è stata applicata per reti costituite da lunghe tratte caratterizzate da pochi accessi, dove i costi per implementare una tecnologia idonea a garantire il pagamento del pedaggio sono minori.

La tecnologia ha in ogni caso moltiplicato le possibili modalità di pagamento. Al regolamento in contanti presso il casello, che richiede la presenza di personale, si è aggiunta dapprima la possibilità di pagamento con carta di debito o di credito attraverso l'automazione del processo di rilascio del biglietto in entrata e di richiesta del corrispettivo a saldo ed elevazione della sbarra in uscita. Ancora, la tecnologia ha ideato nuove soluzioni capaci di garantire l'identificazione e la tracciabilità dei veicoli; la più utilizzata è tecnologia DSCR (Dedicated Short Range Communications), che consente di rilevare e riconoscere il passaggio di un veicolo dotato di un dispositivo collegato a frequenze a 5,8 GHz (secondo gli standard europei) o 5,9 GHz (secondo gli standard statunitensi). Le infrastrutture di pista dialogano con il dispositivo e il riconoscimento consente al sistema di addebitare in via telematica il pedaggio al proprietario del veicolo, con successiva immediata attivazione della sbarra all'ingresso dell'autostrada.

La precisione della tecnologia DSRC è massima (circa il 99%). Il costo del dispositivo da collocare nelle vetture non è eccessivo: circa 20 euro (in Italia il Telepass rimane nella proprietà del gestore autostradale che chiede un canone di locazione di 3,78 euro a trimestre).

Il problema, piuttosto, è la sua implementazione su larga scala visto che richiede l'installazione di sensori e di varchi ad ogni accesso dell'infrastruttura. Non è quindi adatta a reti fortemente interconnesse e magliate come la rete viaria di rilevanza nazionale, né alle aree urbane particolarmente trafficate.¹⁶

Estendere su più larga scala il sistema di pedaggio comporta significativi costi di implementazione, con tutta probabilità non sostenibili per vasti tratti delle reti stradali; inoltre, espone anche il modello di *governance* della rete al rischio di una forte opposizione sociale, soprattutto se il pedaggio viene applicato a infrastrutture già esistenti e in precedenza accessibili gratuitamente.¹⁷

I più recenti sviluppi tecnologici sono orientati ad offrire soluzioni alternative capaci di verificare la posizione della vettura e calcolare le lunghezze percorse attraverso un dispositivo a bordo dell'auto da tracciare. Ciò suscita non poche perplessità in ordine alla compressio-

16 Secondo Cottingham, Baresford e Harle, autori di "A survey of Technologies for the Implementation of National-scale Road User Charging", University of Cambridge, 2007 (<http://www.cl.cam.ac.uk/~arb33/papers/CottinghamBeresfordHarle-CongestionTech-TransReviews.pdf>), tali sistemi "do not, however, provide any better location data than other gantry-based system, which renders them unsuitable for national congestion charging Schemes, unless sensors were placed in great density on every road, at high cost".

17 Tra gli svantaggi e i limiti del sistema di tolling, in "Paying Our Way, A New Framework for Transportation Finance", a cura della National Surface Transportation Infrastructure Financing Commission, del 2009, si osserva, con riferimento ai pedaggi che "As general rule, facility-level tolling not a broad-based means for raising transportation revenues in rural areas with low traffic volumes", e la scelta si espone a "Significant upfront political and public resistance to facility-level tolling that creates substantial implementation barriers and often takes time to overcome, particularly in cases where existing facilities are being converted to tolled facilities...". Un altro grosso limite evidenziato dal rapporto sia per il cordon pricing che per il facility-level tolling è rappresentato dagli alti costi di implementazione e gestionali.

ne della privacy che implicherebbe, ma consentirebbe di riscuotere una tariffa stradale in base all'uso complessivo della rete viaria. Rilevando poi i percorsi, sarebbe possibile anche rendere i vari gestori delle reti stradali più partecipi al rischio di mercato e in regime di concorrenza tra loro ripartendo i ricavi in base al traffico veicolato dalle rispettive porzioni di rete gestite.

Naturalmente, il pagamento di una tariffa stradale rapportata ai chilometri percorsi dovrebbe trovare compensazione con una riduzione del bollo o di altre imposte che gravano sull'automobilista.

Sono due le principali tecnologie impiegabili per tracciare le vetture.

Il Global Position System (GPS), ad esempio, consente di rilevare la posizione dell'automobile e seguirne gli spostamenti. Tuttavia, i limiti tecnici sono evidenti: persiste un margine di errore di qualche metro che in molti casi significa non riconoscere, tra due strade parallele e vicine, quale sia effettivamente percorsa. Altri problemi solleva il fatto che in alcune zone, soprattutto nelle aree urbane o montuose, il segnale non è sufficiente o è coperto; in caso di sopraelevate con sottostanti altre strade, inoltre, può non rilevare il tracciato seguito. Nel 2006, da una sperimentazione condotta dall'autorità londinese Transport for London, risultava che nella pianeggiante capitale londinese il 6,4% delle strade non erano state correttamente identificate e il 3,2% non erano state affatto individuate. Con mappe più dettagliate, le anomalie sono state ridotte rispettivamente all'1 e all'1,4%. A ciò si aggiunge il rischio di manomissione da parte dell'automobilista.

Più forti sono i dubbi che sorgono in relazione alla soluzione offerta dalle reti di telefonia mobile. Un ricevitore posto nell'autovettura deve poter ricevere il segnale da almeno tre celle per consentire il calcolo (o meglio la stima) delle sue coordinate; operazione che il sistema riesce ad effettuare analizzando i diversi tempi di ricezione. Ci possono essere modi e tecniche per ridurlo, ma il margine di errore continua ad essere troppo elevato per poter considerare tale tecnologia una soluzione matura, affidabile ed efficace per individuare i tracciati seguiti, contabilizzare le distanze percorse e imputare conseguentemente il costo del servizio di rete.

Lo stato dell'Oregon è stato il primo nel 2013 a lanciare un programma (l'OReGO, *Road Usage Charge Program*) che consente al guidatore di optare per il pagamento del servizio di gestione di tutta la rete stradale su base chilometrica, nella misura di 1,5 centesimi/miglio, a fronte del riconoscimento di un credito sulle accise sui carburanti. Chi opta per questa modalità di pagamento indica quale dispositivo installare nella propria vettura per verificare i chilometri percorsi tra i tre prodotti che i partner privati del programma (Asuga, Sanef e Verizon Telematics) hanno messo a disposizione per l'iniziativa. La flessibilità riguarda sia la tecnologia (con o senza GPS) che le modalità di pagamento (con carta di credito, prepagata o bancomat). Dal primo luglio il sistema di tariffazione è attivo per 5 mila automobilisti.

Si tratta per ora solo di una sperimentazione condotta su un campione estremamente limitato, rispetto alla popolazione totale. Obbligare l'intera popolazione ad adottare questo sistema di pedaggio risulta poi complicato in quanto richiede un minimo di dimestichezza con le ICT e la disponibilità di mezzi di pagamento telematici. In ogni caso, si tratta di un tentativo interessante e innovativo i cui risultati saranno utili a orientare il dibattito futuro e le politiche di domani. È lo stesso James Whitty Salem, dirigente del Dipartimento del Trasporto dell'Oregon a dichiarare, non senza un certo ottimismo, che una volta dimostratosi

di successo, il programma di *road usage charge* sarà reso obbligatorio per tutti.¹⁸ Forse non solo in Oregon.¹⁹

3.3 Le accise e la tariffa stradale fuel-based

Le accise rappresentano il primo sistema di road usage charging introdotto nei paesi anglosassoni per finanziare la rete viaria. Fu proprio l'Oregon il primo Stato a porre i costi di manutenzione delle strade a carico degli automobilisti in attuazione del "user pays principle", nel 1919. Negli USA, le attività di sviluppo e gestione delle reti stradali sono finanziate principalmente attraverso imposte dedicate. Un peso significativo (l'89% dell'Highway Trust Fund istituito presso il governo federale e il 28,6% di tutte le risorse destinate alla rete stradale veloce) è dato dalle accise sui carburanti stabilite a livello federale, cui si sommano le addizionali locali. E tuttora, in Oregon, il sistema di *Road Usage Charge* descritto in precedenza rappresenta, rispetto alla normale modalità di finanziamento mediante accisa, un metodo di pagamento alternativo e facoltativo, utile un domani se la diffusione di auto sempre più efficienti o alimentate da fonti diverse mettessero davvero in crisi il modello retto dalle accise sui carburanti.²⁰

Anche in Nuova Zelanda il finanziamento della rete stradale dipende per il 55% dal pagamento di oneri che incidono sul costo del carburante.²¹ Nel Regno Unito oggi è meno rigida la corrispondenza tra gettito da accise e finanziamento del servizio di rete, ma continua ad essere considerata una sorta di tariffa stradale "distance-based".²²

Le accise costituiscono una buona approssimazione (o una proxy, per dirla con il Ministero

18 "Road Usage Charge Pilot Program 2013 & Per-Mile Charge Policy in Oregon" Oregon Department of Transportation, febbraio 2014: "Though the first application will be for volunteer payers, the strength of the vote—24 to 6 in the Senate and 47 to 13 in the House —indicates that once the road usage charge program proves to be an operational success, the Oregon legislature intends to add mandated payers. After 12 years of trailblazing, Oregon has finally found the pathway to the future of road funding.

19 Ministry of Transport – New Zealand Government, "Future Funding, Uses of hypothecated revenue", Novembre 2014: <http://www.transport.govt.nz/assets/Uploads/Our-Work/Documents/ff-summary-report.pdf>: "With advancing technology both [Fuel Excise Duty and Road User Charge] in due course will be able to be replaced with electronic road user charges (ERUC) which could be used to charge for distance travelled, type and location road, type of vehicle and time-of-day".

20 Road Usage Charge Pilot Program 2013 & Per-Mile Charge Policy in Oregon" Oregon Department of Transportation, febbraio 2014: "In 2001, the Oregon legislature recognized that the policy basis for the user pays principle – the fuel tax on gasoline and diesel – would soon be undermined by the influx of newer types of passenger vehicles (hybrids and all-electric) into the marketplace. All-electric vehicles would not use fuel and their operators would not pay fuel tax. Hybrids would use a small amount of fuel and pay little fuel tax."

21 Ministry of Transport – New Zealand Government, "Future Funding, Uses of hypothecated revenue", Novembre 2014: <http://www.transport.govt.nz/assets/Uploads/Our-Work/Documents/ff-summary-report.pdf>

22 J. Kakkad and A. Rossiter, "Road User Charging", smf, 2007: "fuel duty is the more dynamic tax, charging motorists for distance travelled".

dei trasporti neozelandese²³) dell'intensità di utilizzo della rete viaria. Se da un lato il consumo di carburante al km varia in base alle caratteristiche tecniche del veicolo, tuttavia il diverso contributo al finanziamento della rete infrastrutturale può essere giustificato sia da un punto di vista economico che politico:

- Da un punto di vista tecnico ed economico, i mezzi più pesanti, consumando più carburante, contribuiscono in misura maggiore al finanziamento del servizio di rete ma sono anche i veicoli che causano una maggiore usura della strada e dunque la loro circolazione comporta maggiori costi di manutenzione;
- Da un punto di vista politico, oltre che economico, l'accisa incorpora anche i costi ambientali e rappresenta un incentivo all'acquisto di veicoli più efficienti e con minori esternalità negative.

In Italia, l'introduzione di una tariffa stradale pagabile alla pompa consentirebbe di:

- 1) Minimizzare i costi di transazione, visto che la raccolta seguirebbe un processo parallelo a quello già esistente per le accise;
- 2) Garantire e verificare facilmente la neutralità finanziaria della misura, ben potendo il consumatore verificare il prezzo alla pompa prima e dopo la riforma e lo Stato ridurre le accise in misura pari alla nuova tariffa stradale e corrispondente alla minore spesa pubblica che il nuovo meccanismo di finanziamento della rete stradale permette;
- 3) Applicare il principio "user pays" e dare segnali di prezzo al mercato, considerato che il consumo di carburante è proporzionato alla distanza percorsa dagli utenti e quindi alla domanda di servizi di rete;
- 4) Stabilizzare parzialmente e a costo zero una voce delle entrate fiscali talvolta poco costante e prociclica (il gettito da accise risente, infatti, dell'andamento dell'economia, come dimostrato più avanti).

Proviamo a vedere quali dubbi possono essere sollevati al riguardo.

Una prima verifica da fare riguarda la sostenibilità del modello nel tempo.

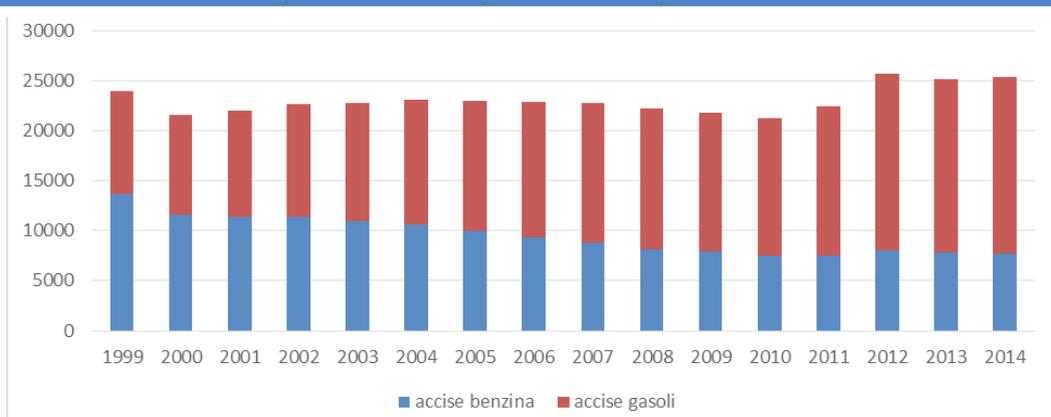
Si può osservare come il gettito da accise in Italia, visto il loro livello elevato, inferiore solo a quello sopportato nel Regno Unito, ha una capienza tale da consentire il finanziamento del settore stradale e autostradale. La rinuncia a parte del gettito da parte dell'erario per l'introduzione di una tariffa stradale è quindi più che sostenibile e avrebbe il pregio di far gravare sui consumatori, in rapporto al grado di utilizzo della rete viaria, anziché sui contribuenti, il costo dell'infrastruttura.

Come abbiamo accennato prima, la tendenza degli automobilisti ad acquistare vetture più efficienti, a più basso consumo di carburanti, ha acceso il dibattito sulla sostenibilità nel lungo periodo del modello di finanziamento delle reti stradali negli Stati Uniti.

23 Ministry of Transport – New Zealand Government, "Future Funding, Uses of hypothecated revenue", Novembre 2014: <http://www.transport.govt.nz/assets/Uploads/Our-Work/Documents/ff-summary-report.pdf>: il fuel excise duty "is an indirect charge, levied on fuel rather than road use – it is a proxy for direct charge". Nello stesso paragrafo si osserva che le accise funzionano come una tariffa, anche se sono formalmente un'imposta (They function effectively as a charge – the more road services one uses, the more one pays – even if their formal status is that of a tax').

FIGURA 7

Gettito accise benzina e gasoli in mln euro (valore nominale)



Elaborazione dati UPI (relazione annuale 2015)

FIGURA 8

Gettito accise in mln € (valore reale)

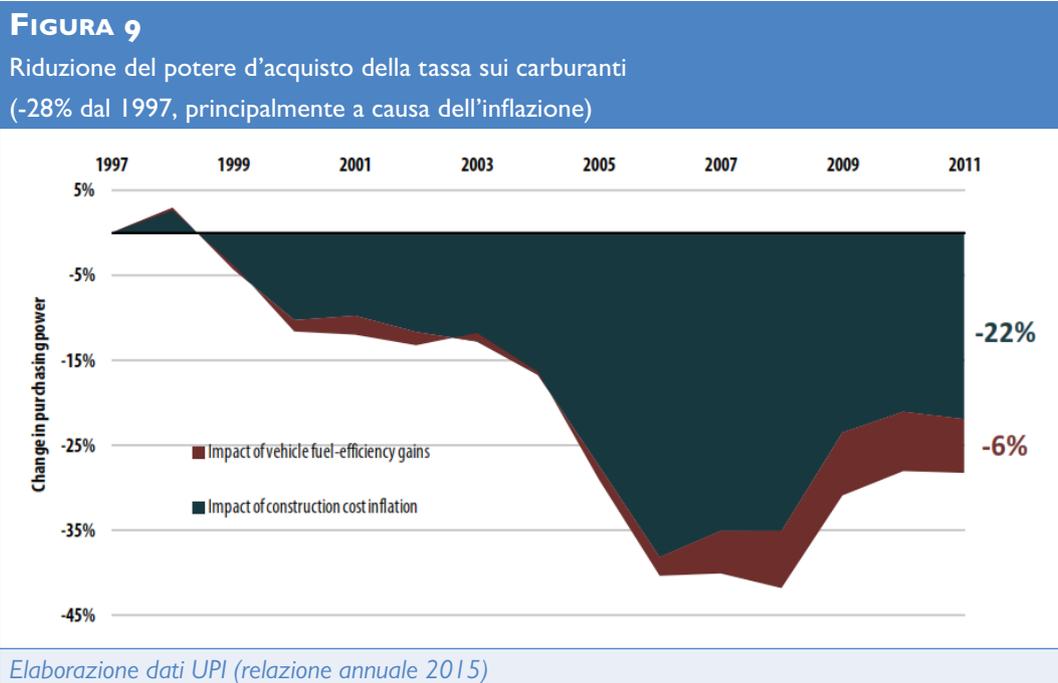


Elaborazione dati UPI (relazione annuale 2015)

La Commissione federale sul finanziamento dell'infrastruttura, nel rapporto "Paying Our Way", del febbraio 2009,²⁴ nega che la riduzione delle entrate, quantomeno in termini reali, sia dovuto alla maggiore efficienza delle vetture in circolazione e osserva come nel 2008 i consumi medi per chilometro fossero più alti rispetto ai minimi registrati nel 1987. Lo studio attribuisce il trend decrescente del gettito alla sua erosione da parte dell'inflazione per effetto del mancato adeguamento dell'accisa all'andamento dei prezzi. Ed in effetti negli USA le accise federali non sono più state aumentate dal 1993. Nel Regno Unito, al fine di ovviare a questo problema, è stata introdotta una scala mobile in modo da adeguare l'importo dell'accisa alle variazioni del costo della vita. Tuttavia, uno studio ancor più recente, del 2013, condotto dall'Institute on Taxation and Economic Policy, pur confermando con dati aggiornati che il calo, in termini reali, è in gran parte riconducibile all'aumento dei prezzi degli altri beni di consumo (nella misura del 22% dal 1997 al 2011), evidenzia come anche la maggior efficienza del parco automobilistico abbia contribuito a ridurre di un ulteriore

24 National Surface Transportation Infrastructure Financing Commission, "Paying Our Way, A New Framework for Transportation Finance", febbraio 2009.

6% il gettito. Percentuale che è andata aumentando dal 2006 in poi.



In Italia, invece, in ragione dei frequenti aggiustamenti delle accise, il gettito, in termini reali, ha subito una contrazione più contenuta rispetto agli USA, del 10,7% dal 2000 al 2013 a fronte di una riduzione più consistente – del 13,3% – del consumo di carburanti e di un aumento del traffico autostradale (parametro che dobbiamo utilizzare in assenza di una stima affidabile del traffico su tutte le reti stradali) del 6,6%.²⁵

Se ne ricava un quadro in cui l'aumento dell'efficienza del parco automobilistico italiano pare aver inciso sui consumi; la crisi ha poi accelerato il fenomeno. La domanda di carburanti si è, infatti, dimostrata nel tempo elastica e significativamente prociclica. Dai dati sul traffico autostradale si può osservare come il consumo di carburanti si sia avviato verso un trend negativo già prima del pieno manifestarsi della crisi economica in Italia, con l'aumento del prezzo del petrolio, per poi decrescere ulteriormente durante la crisi, nonostante l'abbassarsi del costo del petrolio e dei carburanti.

Tuttavia, una politica fiscale estremamente scrupolosa ha garantito la costanza del gettito, anche quando ciò serviva a compensare la contrazione dei consumi causata dalla crisi economica e sollevava il dubbio sulla resistenza della curva di Laffer.

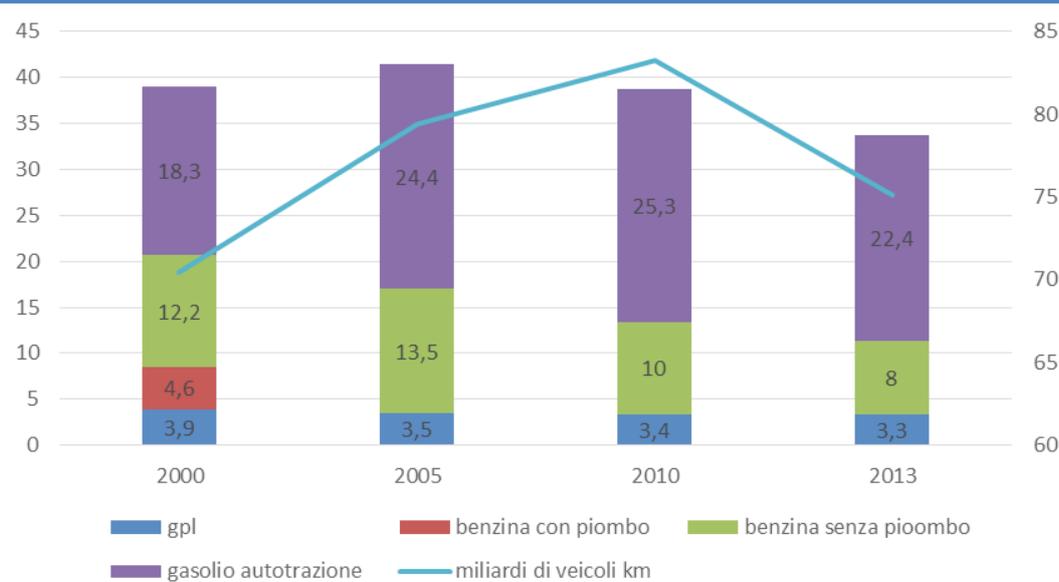
Con l'introduzione di una tariffa stradale *fuel-based*, legata ai costi di rete, a sostituzione di parte delle accise oggi applicate, si avrebbe una quota di oneri incidenti sui carburanti sottratta a decisioni di politica fiscale contingenti, ma al riparo dall'effetto erosivo dell'inflazione che ha avuto luogo negli USA. Infatti, la tariffa stradale sarebbe determinata annualmente dall'Autorità sulla base di un rapporto che porta al numeratore la remunerazione spettante

²⁵ In relazione al 2014, i dati disponibili registrano una leggera contrazione in termini reali del gettito a fronte di una lieve ripresa della domanda di carburante. I primi dati del 2015, infine, segnalano una ripresa più significativa della domanda (+4,8% benzina, +3,8% gasolio per motori, nei primi sette mesi dell'anno), tale che potrebbe compensare la prima riduzione del livello delle accise intervenuta negli ultimi 13 anni.

tante all'operatore, data dagli investimenti realizzati e dagli obiettivi di efficienza e qualità raggiunti, e al denominatore la domanda su cui ripartire il costo dell'infrastruttura (tenendo conto, per la stima dell'ammontare dei consumi complessivi, sia delle previsioni del traffico veicolato dalle reti stradali che dell'efficienza media del parco auto circolante).

FIGURA 10

Consumi di carburante (a sx, milioni di tonn.) e traffico autostradale (a dx, mld di veicoli-km)



Elaborazione dati UPI (relazione annuale 2015)

Inoltre, occorre precisare che, in coerenza con il principio in base al quale l'utente paga il servizio in relazione al grado di fruizione del medesimo, la tariffa si applicherebbe a tutte le tipologie di carburanti e di alimentazione (compresa la fonte elettrica). Si renderebbe necessario modulare la misura della tariffa tra i vari tipi di carburante/alimentazione in relazione ai chilometri mediamente percorsi con un litro/KWh. In questo modo sarebbe sufficientemente garantita la corrispondenza tra distanze percorse e contributo al finanziamento del servizio infrastrutturale. L'incentivo implicito all'acquisto di auto più efficienti rimane, pur in una dimensione consona alla sua natura di effetto derivato e non di obiettivo primario.

In questo modo si garantirebbe la sostenibilità del modello di finanziamento/remunerazione dei servizi di rete e una razionalità al costo pagato dall'automobilista che manca tuttora negli altri paesi.

Per lo Stato, significherebbe, d'altra parte, una minore volatilità del gettito erariale. Il rischio della domanda sarebbe a carico dei gestori delle reti stradali ma mitigato dalla periodicità con cui può essere aggiornata in un senso o nell'altro la tariffa stradale e da eventuali altre forme di parziale recupero o restituzione nel lungo periodo. D'altra parte, la riforma migliorerebbe a favore dell'efficienza di sistema il *trade-off* che inevitabilmente la scelta di un modello implica tra rischio politico e rischio di mercato. Per quanto riguarda la rete di rilevanza statale, oggi l'ANAS patisce il rischio derivante dall'incertezza delle decisioni di finanza pubblica relative alla spesa per investimenti; domani tale rischio verrebbe meno, sostituito da un più razionalmente calcolabile rischio di mercato.

Al contribuente e consumatore deriverebbero poi alcuni vantaggi. Un primo risultato sa-

rebbe una maggiore equità nella quota di costo del servizio a proprio carico, venendo essa a dipendere dall'effettivo utilizzo della rete stradale. Ma soprattutto avrebbe la garanzia che gli oneri versati per il servizio saranno investiti per migliorarne la qualità secondo criteri di efficienza e di mercato. Nel lungo periodo ciò dovrebbe risolversi in un incremento degli investimenti e della qualità del servizio fino al raggiungimento di un equilibrio tra domanda e offerta di infrastrutturazione stradale.

IV. DA UN MODELLO STATO-CENTRICO A UN MODELLO DI MERCATO

Abbiamo visto come la regolamentazione dei servizi di rete nei settori del gas, dell'energia elettrica, idrico e delle telecomunicazioni si incardina generalmente su un modello di remunerazione basato sui costi riconosciuti. Mentre all'amministrazione pubblica (i ministeri di riferimento) compete la definizione degli indirizzi generali, gli operatori sono chiamati a programmare gli interventi da realizzare, reperire le risorse necessarie al loro finanziamento; le autorità indipendenti, infine, vigilano sull'efficacia, l'efficienza e il rispetto dei programmi di investimento degli operatori e riconoscono i costi sostenuti, comprensivi di una remunerazione allineata con il mercato. I costi riconosciuti sono quindi posti a carico degli utenti mediante una tariffa versata per il servizio.

Questo modello può essere applicato anche al settore stradale attraverso l'introduzione di una tariffa stradale, nella misura stabilita dall'Autorità di regolazione dei trasporti sulla base dei costi riconosciuti, quindi degli investimenti fatti sulla rete, a fronte di una riduzione dell'accisa oggi pagata sui carburanti. In questo modo, il costo non sarebbe più sostenuto dal contribuente, bensì direttamente da chi beneficia del servizio erogato.

4.1 La riforma dell'ANAS

Stando alle indiscrezioni giornalistiche trapelate nelle scorse settimane, il Governo starebbe valutando l'introduzione di una tariffa per il finanziamento delle attività dell'ANAS che sostituisca l'attuale meccanismo basato su trasferimenti correnti. Verrà quindi trasferito dal contribuente all'utente il costo dell'infrastruttura: l'automobilista verserà un corrispettivo proporzionato ai chilometri percorsi il servizio di utilizzo e disponibilità²⁶ della rete ANAS. Una riforma in tal senso può essere sicuramente un'occasione per rendere più trasparente la gestione della rete e delle risorse a ciò destinate. Ma solo se il nuovo modello prevedrà anche meccanismi di remunerazione che condizionano il corrispettivo da versare al gestore al raggiungimento di obiettivi di efficienza e di qualità, la riforma porterà a concreti benefici per la generalità dei contribuenti/consumatori.

D'altra parte, il nodo è proprio il rischio di mercato di cui l'ANAS dovrà farsi carico. Per il consumatore l'introduzione di un meccanismo di mercato capace di responsabilizzare il gestore della rete è la migliore garanzia per assicurare l'efficienza dei costi e il perseguimento di obiettivi di qualità e la sicurezza del servizio e dell'infrastruttura. Per la società sostenere tale rischio è condizione necessaria per emanciparsi dalle decisioni politiche di finanza pubblica e iniziare un percorso di crescita autonomo.

26 Il servizio di disponibilità è legato all'obbligo di pubblico servizio definito dalla concessione ANAS. Il gestore della rete ha l'obbligo di garantire l'accesso alla rete di rilevanza nazionale agli automobilisti a prescindere dall'effettivo uso e per tale attività ottiene una remunerazione. Considerata la forte interconnessione delle reti, occorre anche osservare come dal miglior funzionamento della rete ANAS deriva anche un vantaggio per chi percorre strade gestite da soggetti diversi.

Per poter uscire dal perimetro della pubblica amministrazione la società, infatti, deve accettare un modello in base al quale è remunerata nella misura in cui fa i giusti investimenti per migliorare la qualità del servizio nel rispetto di criteri di efficienza e dunque con il minor costo possibile per il sistema.²⁷

Il rischio che l'ANAS è chiamata a sostenere è di doppia natura. Un primo rischio è il rischio della domanda, che abbiamo detto è mitigato dalla periodicità con cui è calcolata e rivista la tariffa e può essere ulteriormente aggiustato con meccanismi anticiclici ovvero di recupero (nel caso di domanda inferiore alle previsioni) o di restituzione (in caso di domanda superiore alle attese) nel tempo.

Il principale rischio di mercato che dovrà sostenere è il rischio di offerta. Dovrà essere l'Autorità di regolazione del settore trasporti, sulla base di un'analisi delle esigenze di sistema, dei dati sulla domanda e del *range* di costo preventivabile delle opere da realizzare, a definire, oltre a un tasso di remunerazione di base (il WACC), parametrato alle condizioni del mercato, anche indici di performance e obiettivi di qualità (es. miglioramento della sicurezza, riduzione delle congestioni, efficienza dei costi, disponibilità della rete) da perseguire. Quindi, a tali obiettivi si ispireranno meccanismi di incentivazione / penalizzazione per determinare con maggior precisione la remunerazione da riconoscere all'ANAS.

27 Più precisamente, secondo i criteri ESA2010, sono riconducibili al settore della PA i produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita che offrono beni e servizi prodotti gratuitamente o a prezzi economicamente non significativi. La tariffa stradale *fuel-based* avrebbe natura di corrispettivo per il servizio di rete (utilizzo e disponibilità). Il fatto di essere una prestazione imposta non ne fa una tassa di scopo. Innanzitutto, si distingue da una tassa nella misura in cui la sua quantificazione dipende, dal lato dell'offerta del servizio, da una verifica dei costi sostenuti e degli obiettivi raggiunti dal gestore di rete, dal lato della domanda, dall'intensità di utilizzo delle reti stradali. Anche il fatto che non necessariamente l'utente userà strade ANAS, non incide sulla sua natura di corrispettivo, potendo essere giustificato dal pagamento di un servizio di disponibilità. Piuttosto che come una tassa, si configurerebbe come una prestazione imposta. Secondo il TAR Lazio "si parla di 'prestazione imposta' non solo quando la fonte della prestazione è di tipo autoritativo, ma anche quando vi sono profili autoritativi nella regolamentazione delle contrapposte prestazioni ed, in particolare, quando il corrispettivo è fissato unilateralmente dall'ente pubblico e il privato può solo decidere se richiedere o meno la prestazione ma non può ricorrere al libero mercato per soddisfare in modo diverso la sua esigenza. In questo senso, dunque, la prestazione è imposta, giacché l'unico modo che ha il privato per sottrarsi è rinunciare alla controprestazione da lui desiderata". Ne sono esempi il corrispettivo per copia privata, il corrispettivo per il diritto di approdo da parte dell'utente di beni del demanio marittimo e le tariffe previste per legge nei contratti di assicurazione per la responsabilità civile dei veicoli e dei natanti "la cui stipula è obbligatoria per legge (in tal caso, infatti, la determinazione da parte del C.I.P. delle tariffe medesime costituisce atto formale autoritativo incidente sull'autonomia privata dell'utente), in riferimento ad un negozio (contratto di assicurazione) obbligatorio *ex lege* per il soddisfacimento di un rilevante bisogno di vita, qual è la libertà di circolazione mediante l'utilizzazione di veicoli". Altri requisiti per qualificarsi come impresa che produce beni destinabili alla vendita, tutti soddisfatti dall'ANAS sono l'autonomia del soggetto (in questo caso trattasi di una società per azioni autonoma), la non ausiliarità, ossia la produzione di servizi altri rispetto a quelli necessari alle amministrazioni pubbliche per le proprie attività (in questo caso, sono destinati alla generalità degli utenti delle reti stradali), la concorrenza (l'ANAS non è l'unico concessionario autostradale e a scadenza la concessione può essere anche affidata ad un altro concorrente); il rischio di mercato, infine, è l'ultimo, ma non per importanza, requisito e rappresenta, oltre che la principale novità, anche la leva per una buona riforma del settore; per tale motivo trova più ampia trattazione in queste pagine.

L'attività di programmazione degli interventi da parte del gestore della rete, su cui ministero e autorità manterrebbero un ruolo di indirizzo, riacquisirebbe la centralità che gli è propria, oltre che una dimensione autonoma, al riparo dalle contingenze politiche. Soprattutto, ne seguirebbe una fase esecutiva, di realizzazione degli investimenti, più razionale, coerente e continua, in quanto l'ANAS potrebbe reperire risorse finanziarie autonomamente sui mercati finanziari, senza dover contare sui contributi erogati a singhiozzo dello Stato. La stabilità delle fonti di finanziamento porterebbe anche all'eliminazione dei costi che oggi deve sostenere quando una riduzione degli stanziamenti provoca l'interruzione e la riapertura dei cantieri. I benefici derivanti dai risparmi conseguibili sarebbero condivisi con il sistema e, dunque, con gli automobilisti.

La riforma può essere avviata da subito ricorrendo a un regime transitorio. È essenziale tuttavia che le accise siano contestualmente ridotte in misura pari alla tariffa che sarà definita e attorno al cui valore si aggirerà presumibilmente per i primi anni. Oggi gli oneri fiscali (quindi comprensivi anche dell'IVA) pesano per il 68% sul prezzo della benzina e per il 62% sul prezzo del gasolio. Il fatto che il prezzo alla pompa sia al momento basso non può essere un argomento per caricare di ulteriori oneri i consumatori italiani, su cui già grava un peso fiscale tra i più alti d'Europa. Un ulteriore aggravio rischierebbe di incidere, oltre che sulle tasche degli automobilisti, anche sul livello della domanda e sugli incassi in caso di risalita del prezzo del greggio. Per gli anni successivi, è quindi importante una stabilità anche del livello di accise, che non dovrebbe crescere a un tasso superiore all'inflazione, pena la distorsione del meccanismo di remunerazione del servizio di rete.

Perché produca gli effetti desiderati, è opportuno che la tariffa garantisca la copertura di tutti i costi sostenuti dall'ANAS per la gestione della rete viaria di interesse nazionale. Quindi anche i costi operativi cui oggi fa fronte attraverso l'incasso della partecipazione al canone concessorio e ai sovrapprezzi sui pedaggi applicati dai gestori autostradali. Al fine di garantire la neutralità finanziaria della riforma per gli utenti, devono essere questi ultimi a beneficiare dell'abolizione del sovrapprezzo mediante una corrispondente riduzione delle tariffe autostradali. In questo modo si contribuirebbe ad allineare le tariffe autostradali a quelle mediamente praticate nel resto dell'Europa.

Inoltre, va considerata anche l'opportunità di trasferire la proprietà della rete viaria all'ANAS e di avviare una privatizzazione della società. Il dogma della strada bene pubblico inalienabile si mostra cedevole di fronte a casi concreti di privatizzazione di reti di pubblica utilità (gas e energia elettrica) e agli strumenti di vigilanza e controllo di cui oggi i poteri pubblici possono disporre. Il rapporto concessorio e l'attività di regolazione dell'autorità di settore, se correttamente intesi, rendono il titolo di proprietà poco più che una formalità rispetto all'uso e all'accessibilità, che può essere garantita in modo efficace dalla regolamentazione pubblica.

Il trasferimento degli asset implicherebbe una loro valutazione secondo criteri di mercato che consentirebbe una maggiore trasparenza dei dati e delle attività inerenti la loro gestione, dunque anche dei flussi finanziari connessi alla loro manutenzione e gestione. Ciò costituirebbe un incentivo più efficace alla loro valorizzazione. Inoltre, da un punto di vista della finanza pubblica, renderebbe più significativo il contributo alla riduzione del debito pubblico derivante dalla cessione al mercato, parziale o totalitaria, della partecipazione in ANAS.

Infine, l'applicabilità delle norme sui poteri speciali (*golden power*) introdotte nell'ordinamento dalla legge 21/12 garantisce una capacità di monitoraggio e interdizione più che sufficiente sugli asset. Con il passaggio dalla *golden share* alla *golden power*, l'attività di con-

trollo si sposta dal soggetto proprietario all'infrastruttura di interesse pubblico, superando la mediazione del veicolo societario.

La privatizzazione dell'ANAS, infine, è un'opzione che merita di essere valutata non solo nell'ambito di un processo di riduzione del debito pubblico, ma ancor di più di miglioramento dell'efficienza della società attraverso una più stringente disciplina di mercato. La partecipazione di azionisti privati nella compagine societaria di soggetti gestori di reti è già una realtà in settori come quello idrico, oltre che in quello energetico, ed ha dato buoni frutti in termini di capacità di investimento e di performance, sia dal punto di vista economico che di miglioramento del servizio.²⁸

In conclusione, possiamo dire che l'introduzione di una tariffa stradale a sostituzione dei trasferimenti diretti di risorse pubbliche potrebbe condurre a una gestione più razionale ed efficiente della rete stradale gestita dall'ANAS. La sua misura, però, deve essere definita da un'autorità indipendente e idonea a garantire la trasparenza, la responsabilizzazione, il miglioramento del servizio al minor costo per gli automobilisti.

Per la generalità dei contribuenti e dei consumatori, si tratta di passare da un modello in cui si paga la rete stradale in base a quello che il decisore pubblico ritiene opportuno di anno in anno ad un modello in cui si paga la rete in misura tendenzialmente corrispondente al servizio che si riceve.

4.2 La riforma del settore

Al di là delle decisioni che saranno assunte in relazione all'assetto proprietario dell'ANAS e della rete di competenza, anche la semplice revisione dei meccanismi di remunerazione del gestore della rete viaria di rilievo nazionale può rappresentare una prima sperimentazione di un modello di *governance* che può essere esteso a tutte le reti stradali ed autostradali.

Anzi, applicato in modo universale per la gestione delle infrastrutture di rete che compongono il sistema viario nazionale, il modello esplicherebbe al meglio tutti i suoi benefici contribuendo ad aumentare la concorrenza, la trasparenza e l'aderenza dell'offerta infrastrutturata alle esigenze dei consumatori.

Ipotizziamo una tariffa stradale calcolata considerando gli investimenti effettuati da tutti i gestori delle reti stradali e autostradali. Di fatto sostituirebbe in parte o in toto i pedaggi autostradali, ma essendo destinati a reti attualmente finanziate a valere sui bilanci di regioni ed enti locali (trasferimenti statali e imposte locali), consentirebbe una riduzione significativa della pressione fiscale.

Ai fini della distribuzione degli incassi della tariffa stradale *fuel-based*, il regolatore potrebbe adottare alternativamente due tipi di approccio. Una prima modalità di ripartizione prevede la distribuzione in modo paritario del rischio della domanda e remunera gli operatori di rete unicamente in rapporto ai costi sostenuti. Il rischio per ciascun operatore è minimo, il regolatore svolge una funzione estremamente difficile e centrale nell'esaminare preventivamente la bontà degli investimenti dalla fase di analisi della domanda, alla fase di progettazione fino a quella di realizzazione. A tutti gli investimenti ammessi verrebbe garantita una copertura, salvo un rischio di domanda frazionato tra tanti operatori e un rischio di offerta

28 In relazione alle performance dei gestori dei servizi idrici in relazione al proprio assetto sociale, una prima analisi è condotta in ("L'industria dei servizi idrici", Servizio Studi e Ricerche e SRM di Intesa SanPaolo-SRM, febbraio 2013: http://group.intesasanpaolo.com/scriptlsir0/si09/contentData/view/SRM_servizi_idrici.pdf?id=CNT-04-00000001309BD&ct=application/pdf

dato da premi e penalità contemplati dalla regolazione di settore.

Un secondo approccio si baserebbe su un criterio di effettivo utilizzo da parte degli utenti della rete di competenza di ciascun gestore. Gli introiti verrebbero distribuiti tra gli operatori in base ai dati sul traffico veicolato dalle tratte di competenza di ciascuno di essi.

Il costo di installazione di strumenti capaci di rilevare il traffico è, infatti, nettamente inferiore a quello che sarebbe richiesto per posizionare impianti di identificazione delle singole autovetture e per inserire in tutte le auto in circolazione un dispositivo che consenta il riconoscimento a distanza. D'altra parte, è inferiore anche la mole di dati da raccogliere, visto che è superfluo il riconoscimento della singola vettura, importando, piuttosto, quante automobili stanno percorrendo una strada.

Alcune tecnologie sono comuni, ma se applicate a modelli di misurazione del traffico, il loro utilizzo non solleva le medesime perplessità. Nei modelli di *road user charging*, l'utilizzo di tecnologie di identificazione del veicolo fa sorgere problematiche connesse innanzitutto alla tutela della privacy. Ma non sono trascurabili neppure i profili connessi al margine di errore presente in ogni applicazione tecnologica. Nei sistemi di *road pricing*, ogni singolo errore di identificazione o di calcolo ha un effetto in termini di impropria imputazione di un costo ad un singolo soggetto o mancata corresponsione di una somma dovuta; il suo verificarsi può dar luogo a contestazioni e contenzioso.

Se le tecnologie di rilevamento, conteggio o identificazione dei veicoli sono impiegate per la mera misurazione, od anche una stima, del traffico veicolato, errori di segno contrario tendono a bilanciarsi e il grado di deviazione può essere a sua volta oggetto di correzioni, verifiche e stime.

Il nuovo codice della strada già prevede, all'articolo 227, che "nell'ambito dell'intero sistema viario devono essere installati dispositivi di monitoraggio per il rilevamento della circolazione, i cui dati sono destinati alla costituzione e all'aggiornamento dell'archivio nazionale delle strade di cui all'art. 226, comma 1, e per la individuazione dei punti di maggiore congestione del traffico".

Le tecnologie disponibili sono numerose. I sensori possono essere intrusivi, collocati all'interno della pavimentazione stradale (es. tubi pneumatici, cavi triboelettrici, sensori piezoelettrici, spire induttive, sensori magnetici, sensori radar a microonde, etc.), non intrusivi, collocati su supporti a lato o al di sopra della strada (sensori sonici e ultrasonici, sensori video, multitecnologie etc.), oppure attraverso l'uso di veicoli sonda integrato da dati rilevati da sensori fissi. Nel 2011 l'Enea, in collaborazione con l'Università di Roma Sapienza e il Ministero dello sviluppo economico ha condotto uno studio che individuava in una rete diffusa di sensori posizionati sui pali per l'illuminazione stradale o sugli impianti semaforici la soluzione più conveniente per disporre di un sistema di monitoraggio capace di formulare anche previsioni *on-line* e *real-time* del traffico veicolare.²⁹

I sistemi di monitoraggio della circolazione forniscono dati utili al perseguimento di diversi obiettivi, come già indicava l'ispettorato generale per la circolazione e la sicurezza stradale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nel 2002. Dalla misurazione del traffico veicolare si ricavano informazioni utili a comprendere la pericolosità e migliorare

29 AA.VV. "Sistema di monitoraggio e previsione delle mobilità veicolare per l'integrazione tra la rete della illuminazione pubblica e la rete della mobilità", ENEA, Ministero dello sviluppo economico, Università Sapienza, 2011: http://www.enea.it/it/Ricerca_sviluppo/documenti/ricerca-di-sistema-elettrico/smart-city/rds-330.pdf

la sicurezza delle strade, a evidenziare i punti di maggiore congestione che richiedono la realizzazione di nuovi interventi di sviluppo o potenziamento delle infrastrutture esistenti, a segnalare agli automobilisti in tempo reale le zone congestionate e il percorso più veloce per giungere ad una destinazione.

Nelle principali arterie stradali ed autostradali sono già stati installati sistemi di monitoraggio del traffico. Si tratterebbe quindi di dare gradualmente piena attuazione ad una norma esistente. Man mano che lo sviluppo tecnologico renderà possibile l'implementazione a costi contenuti del sistema di monitoraggio anche sulle reti stradali periferiche, sarà possibile avere informazioni dettagliate sul traffico veicolato da ciascuna rete stradale.

Con un'estensione ad una pluralità di reti stradali del meccanismo di finanziamento basato sui costi riconosciuti e la ripartizione di una tariffa stradale *fuel-based*, quest'ultima costituirebbe un segnale di prezzo estremamente efficace ed un incentivo di mercato all'efficienza degli investimenti.

Anziché configurarsi come una prestazione imposta di natura non tributaria, la tariffa acquisirebbe le connotazioni di un prezzo di mercato, con cui viene remunerato il servizio fruito. Vi sarebbe quindi una maggiore aderenza tra il corrispettivo versato e il costo sostenuto per la prestazione resa.

Complessivamente, il costo del servizio di rete corrisposto dall'utenza verrebbe a dipendere dagli investimenti fatti dagli operatori sotto la vigilanza dell'Autorità. Le risorse finanziarie raccolte, però, verrebbero destinate soprattutto al finanziamento delle porzioni di rete che veicolano un quantitativo maggiore di traffico e dunque nelle aree dove vi è più necessità di intervenire con attività di manutenzione e sviluppo. Il sistema di finanziamento della rete infrastrutturale premierebbe poi con tassi di remunerazione più alti gli operatori più efficienti, capaci di meglio soddisfare la domanda, realizzando opere utili a decongestionare il traffico e a garantire una qualità di servizio maggiore.

In questo modo, gli operatori, sostenendo il rischio della domanda e potendosi garantire maggiori incassi da un utilizzo più intenso e soddisfacente da parte degli automobilisti delle infrastrutture gestite, sarebbero spinti a effettuare gli investimenti sulla rete più confacenti alla domanda, che meglio assicurano, attraverso il traffico veicolato, flussi di cassa a recupero dei costi e per la remunerazione del capitale.

Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.

I Briefing Paper

I "Briefing Papers" dell'Istituto Bruno Leoni vogliono mettere a disposizione di tutti, e in particolare dei professionisti dell'informazione, un punto di vista originale e coerentemente liberale su questioni d'attualità di sicuro interesse. I Briefing Papers vengono pubblicati e divulgati ogni mese. Essi sono liberamente scaricabili dal sito www.brunoleoni.it.