

DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE

Definizione degli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali

L'art. 37, comma 2, lettera a), del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e s.m.i., stabilisce che l'Autorità provvede, tra l'altro, *“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 (...) autostradali (...)”*.

La lettera g) del medesimo comma, con particolare riferimento al settore autostradale, attribuisce all'Autorità, tra l'altro, il compito di *“...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”*.

Ai fini di quanto sopra, l'Autorità ritiene che l'ambito ottimale di gestione consista in un *“intervallo dimensionale”* dell'estesa chilometrica delle tratte autostradali complessivamente gestite per singola concessione, tale da assicurare un livello ottimale di efficienza strutturale.

In particolare, si ritiene che anche il settore in esame, come altre industrie, possa beneficiare di significativi guadagni di efficienza strutturale legati alla dimensione industriale. Viceversa, non conseguendo tali guadagni di efficienza ove possibili, il settore può soffrire di diseconomie ed inefficienze che si riflettono direttamente sui pedaggi imposti agli utenti finali e, più in generale, sui costi di funzionamento del sistema dei trasporti nel suo complesso.

Ciò premesso, nell'ambito del procedimento avviato con la delibera n. 32/2015 del 23 aprile 2015, l'Autorità ha elaborato un apposito Modello econometrico ed effettuato un'analisi comparata delle serie storiche di dati tecnico-economico-contabili relativi alla gestione delle tratte autostradali da parte delle principali società concessionarie che risultavano in attività all'inizio del 2014.

Per la definizione del Modello (sinteticamente descritto nell'Annesso 1 alla Misura di regolazione di seguito riportata), l'Autorità ha applicato i principi della più recente letteratura economica in materia di *benchmarking*, attingendo a lavori scientifici di taglio sia metodologico che applicativo aventi ad oggetto, in particolare, il settore delle autostrade.

Inoltre, nella fase di impostazione del Modello, l'Autorità ha consultato direttamente le principali società titolari di concessioni autostradali e l'associazione AISCAT, rappresentativa di tutti i concessionari autostradali, ricevendo da quest'ultima un rapporto avente ad oggetto, fra l'altro, le variabili alternative da includere nel Modello econometrico, la tipologia di funzioni da utilizzare, la definizione dei prezzi unitari delle materie prime e dei servizi, e l'insieme dei dati di cui avvalersi.

L'Autorità ha, quindi, consolidato il Modello econometrico di riferimento anche alla luce di tutte le osservazioni e considerazioni pervenute dagli *stakeholders*, ivi comprese quelle relative alle caratteristiche del tracciato autostradale (ad es. presenza di gallerie, percorsi di montagna..).

Più in dettaglio, per stimare un insieme di funzioni di costo totale rappresentative dei diversi concessionari autostradali, l'analisi econometrica (v. Annesso 1 alla Misura di Regolazione) ha utilizzato un panel di dati riferiti agli anni compresi tra il 2005 e il 2014 e riguardanti 24 concessioni riconducibili a 23 concessionari operanti sul territorio nazionale.

Considerate le diverse funzioni di costo ed utilizzando la metodologia della *“analisi della frontiera stocastica di costo”*, sono stati individuati i fattori che maggiormente influenzano l'andamento dei costi di produzione per le diverse concessionarie autostradali, siano esse di dimensione piccola o medio-grande.

A questo fine, il Modello ha preso in considerazione sia variabili tipicamente economiche (quali, ad esempio, il costo del lavoro, dei materiali e dei servizi, gli ammortamenti, gli oneri finanziari), sia variabili tecnico-ambientali e di contesto. Ad esempio, si è tenuto conto della estesa complessiva delle opere d'arte maggiori rispetto all'estesa complessiva dell'autostrada oggetto di concessione, della qualità del manto stradale, della presenza di tratte a tre o più corsie, nonché degli anni residui alla scadenza della concessione e della struttura finanziaria del concessionario. L'analisi, ha altresì previsto l'utilizzo di diversi metodi di stima, così da rendere il Modello robusto e minimizzare il margine di variazione dei risultati.

Avendo così determinato una funzione di costo efficiente, è stato possibile analizzare l'andamento dei costi di un concessionario in funzione delle principali variabili di produzione, ed in particolare di quella della lunghezza complessiva in chilometri delle tratte autostradali affidate in concessione. Si è reso, inoltre, possibile definire la relazione tra costi totali e output, esaminare l'evoluzione dei costi medi di produzione in funzione della lunghezza complessiva in chilometri delle tratte autostradali affidate in concessione e verificare la presenza di economie di scala¹.

L'analisi ha quindi permesso di individuare la fascia o intervallo dimensionale ottimale in cui ogni singola concessione autostradale dovrebbe collocarsi al fine di minimizzare i costi.

Una analoga metodologia è applicata da altre Autorità di regolazione (tra le quali, ad esempio, nel settore dei trasporti, l'inglese Office of Rail and Road - ORR e, nel settore energetico in ambito nazionale, l'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico) e viene normalmente utilizzata a supporto delle decisioni di policy relative alla dimensione ottimale del servizio.

L'analisi condotta permette di definire come "*ambiti ottimali di gestione*" di cui all'art. 37, comma 2, lettera g), del citato d.l. n. 201/11, quelli corrispondenti ad una estesa chilometrica compresa, per singola concessione, nell'intervallo tra 180 e 315 chilometri. Per estensioni chilometriche inferiori al valore di 180 chilometri, si determinano significative inefficienze strutturali, fortemente crescenti al ridursi dell'estesa chilometrica. Per estensioni chilometriche superiori al valore di 315 chilometri non si evidenziano ulteriori benefici strutturali.

L'Autorità ritiene che tale indicazione debba essere applicata dal Concedente nelle procedure di affidamento delle concessioni autostradali o di modifica degli elementi essenziali delle stesse, al fine di:

- assicurare il perseguimento dei benefici strutturali di efficienza derivanti dall'ottimizzazione dimensionale delle concessioni allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto;
- facilitare il raggiungimento dell'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, così come previsto dall'art. 37, comma 2, lettera a), del d.l., n. 201/11;
- ottimizzare le condizioni di offerta del servizio di gestione delle tratte autostradali.

A tal fine, l'Autorità ritiene di adottare la seguente misura di regolazione.

MISURA DI REGOLAZIONE

Definizione degli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali

1. Sulla base della metodologia illustrata nell'Annesso n. 1, costituiscono "*ambiti ottimali di gestione*" delle tratte autostradali, di cui all'art. 37, comma 2, lettera g) del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, e s.m.i., quelli corrispondenti ad

¹ Si fa qui riferimento alla definizione utilizzata nella letteratura economica da Caves W., Christensen L., e Tretheway M. (1984), "Economies of Density versus Economies of Scale: Why Trunk and Local Service Airline Costs Differ", *The RAND Journal of Economics*, 15(4), 471-489.

una estesa chilometrica ricompresa, per singola concessione, nell'intervallo tra 180 e 315 chilometri.

2. Per estese chilometriche inferiori a 180 chilometri, si determinano significative inefficienze strutturali, fortemente crescenti al ridursi dell'estesa stessa. Per estese chilometriche superiori a 315 chilometri, non si determinano ulteriori benefici strutturali.
3. Nelle procedure di affidamento delle concessioni o di modifica degli elementi essenziali delle stesse, il Concedente garantisce i livelli di efficienza strutturale derivanti dal rispetto dei punti 1 e 2 della presente misura, individuando opportunamente l'estesa chilometrica per singola concessione.