

NOTA INTRODUTTIVA

15 novembre 2018

Contesto

Nell'ambito della consultazione n. 88/2018, riguardante il sistema tariffario della gestione *in house* delle tratte autostradali A4-A23-A28-A57-A34, si ritiene utile condividere alcune considerazioni di carattere generale rispetto a:

- le specificità delle tratte autostradali oggetto della consultazione e attualmente gestite dalla società Autovie Venete;
- alcuni aspetti metodologici relativi all'implementazione del nuovo sistema tariffario proposto, con particolare riferimento all'equilibrio del piano economico-finanziario;
- l'allocazione dei rischi di gestione tra concessionario e concedente.

Specificità delle tratte autostradali oggetto della consultazione

Nel 2008, in considerazione di alcuni gravi sinistri occorsi nell'ambito della rete di competenza e delle insostenibili e oggettive condizioni di congestione del flusso veicolare, è stato dichiarato lo stato di emergenza delle tratte autostradali attualmente gestite da Autovie Venete con conseguente nomina di un Commissario Delegato, emanazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui è stato attribuito il compito di realizzare gli investimenti già previsti nel piano economico finanziario della concessionaria, in particolare relativamente al completamento della terza corsia.

Tale contesto, in cui la competenza realizzativa è sottratta alla concessionaria sulla quale tuttavia continuano a gravare i relativi oneri, è stato recepito in atti convenzionali aggiuntivi e/o integrativi che tra le altre previsioni contemplano il congelamento temporaneo del disciplinare sanzioni e penali in capo al concessionario, almeno fino al superamento dello stato di emergenza e all'ultimazione delle opere.

Gli interventi per la terza corsia erano originariamente divisi in quattro segmenti da realizzarsi nel periodo 2010-2015 (Quarto d'Altino-San Donà di Piave, 18,5 km; San Donà di Piave-Alvisopoli, 33,5 km; Alvisopoli-Gonars, 26 km; Gonars-Villesse, 17 km); inoltre è stata prevista la riqualificazione in asse autostradale (A34) della tratta Villesse-Gorizia per un totale di 17 km. Il piano degli investimenti (PEF 2009) in cui era ricompreso il completamento della terza corsia prevedeva una spesa complessiva di € 2.1 miliardi, di cui a giugno del 2014 erano stati realizzati circa € 558 milioni in autofinanziamento.

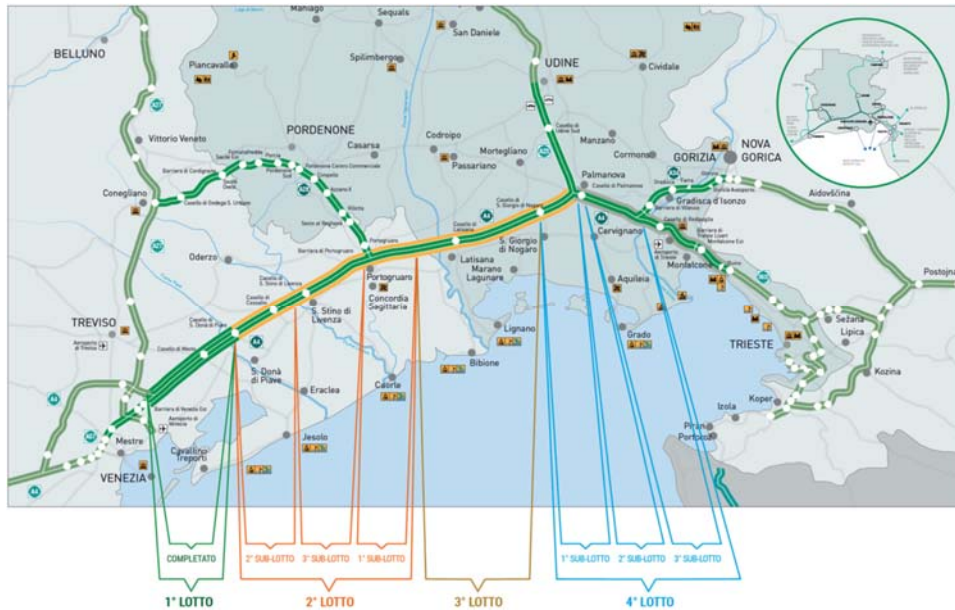


Figura 1 – Rete gestita e tratti interessati dall'allargamento della carreggiata con terza corsia

Il ritardo nello sviluppo del piano delle opere previste oggetto del commissariamento è stato dovuto principalmente alle avverse condizioni macroeconomiche che si sono verificate a partire dal 2008, a cui si sono sommate una riduzione significativa dei volumi di traffico nel periodo 2008-2009 e 2012-2014 e una difficoltà oggettiva nel reperire tutte le fonti di finanziamento per l'integrale copertura del piano degli investimenti.

Nel corso del 2015 in corrispondenza con una ripresa dei volumi di traffico e con l'introduzione di politiche per il rilancio degli investimenti infrastrutturali strategici da parte della UE (Piano Juncker) Autovie Venete ha avviato le attività propedeutiche con la Banca Europea degli Investimenti (BEI) e con Cassa Depositi e Prestiti (CDP) per un ampliamento della copertura finanziaria, già parzialmente assicurata da quest'ultima. Nel febbraio 2017, poco prima della scadenza naturale della concessione fissata al 31 marzo 2017, Autovie Venete ha quindi sottoscritto due contratti di finanziamento, rispettivamente con BEI e CDP che hanno consentito al Commissario Delegato di affidare nuovi lavori, con particolare attenzione al completamento della tratta Palmanova-Portogruaro. L'efficacia di tali contratti di finanziamento, presupposto ineludibile all'azione del Commissario, è correlata allo sviluppo dei costi e dei ricavi della concessione coerente con i principi di orientamento al costo delle delibere Cipe n. 39/2007 e n. 27/2013, nonché con il meccanismo tariffario del "riequilibrio".¹

¹ A tal proposito si evidenzia che Autovie Venete ha sottoscritto nel 2007 con l'Ente Concedente un contratto di Convenzione Unica relativo alle tratte autostradali gestite che definiva: (i) la scadenza della concessione a marzo 2017; e (ii) l'implementazione del regime tariffario previsto dalla delibera Cipe n. 39/2007 basato sul meccanismo periodico del riequilibrio, per cui c'è un'allocatione simmetrica dei rischi di gestione (in particolare relativi ai volumi di traffico) tra concessionario e concedente.

A4 TERZA CORSIA: TEMPI DI REALIZZAZIONE E COSTI TRATTO PORTOGRUARO PALMANOVA



Figura 2 – Tratti interessati dall'allargamento della carreggiata con terza corsia: cantieri ad oggi in corso

In tale contesto, il nuovo sistema tariffario proposto da codesta Autorità per l'affidamento *in house* della concessione, sebbene basato su principi simili a quelli della delibera Cipe n. 39/2007 relativi al meccanismo del *price cap* e di orientamento ai costi delle tariffe, presenta alcuni elementi di discontinuità con il sistema tariffario precedente legati a:

- l'equilibrio generale del piano economico finanziario;
- l'allocazione dei rischi tra concessionario e concedente.

Tali elementi di discontinuità, se non circostanziati in maniera adeguata all'interno della Delibera ART e del nuovo contratto di concessione, rischiano di modificare significativamente i presupposti sulla base dei quali è stato possibile finanziare il progetto di cui si tratta e conseguentemente di rendere incerti i tempi e gli esiti dell'istruttoria per il rifinanziamento del nuovo concessionario che sarà chiamato a garantire la copertura finanziaria - senza soluzione di continuità - delle opere attualmente oggetto del commissariamento.

Aspetti metodologici del nuovo sistema tariffario

Si rileva in generale che la nuova formula tariffaria proposta da ART è sostanzialmente più complessa rispetto alla formula attualmente vigente declinata nella delibera Cipe n. 39/2007 e s.m.i.. In particolare, il nuovo sistema tariffario si articola in:²

- tre differenti componenti tariffarie relative rispettivamente a gestione, costruzione, e oneri di concessione;

² L'evoluzione tariffaria individuata dalla formula della delibera Cipe n. 39/2007 è basata su tre fattori che sono: (i) il tasso di inflazione; (ii) il parametro X-riequilibrio che assicura, in assenza di nuovi investimenti, il recupero – nel corso degli anni della concessione – dei costi di gestione e del capitale relativi agli asset già esistenti; e (iii) il parametro K che assicura – nel corso della concessione – il recupero dei costi del capitale e di gestione relativi ai nuovi investimenti.

- una serie di parametri relativi rispettivamente a: (i) la condivisione dei maggiori ricavi derivanti da volumi di traffico superiori rispetto alle aspettative; (ii) l'implementazione di penali in caso di ritardi nella realizzazione delle opere e di un meccanismo di adeguamento dei livelli tariffari rispetto al valore degli investimenti effettivamente eseguiti, (iii) l'applicazione di penalità e/o premi legati alla performance in termini di qualità.

A tal proposito si evidenzia che la maggiore complessità della formula, basata in parte su elementi valutativi non del tutto autonomamente ricostruibili (si veda ad esempio il parametro di efficientamento esogeno X), costituisce un limite per gli investitori e per le banche rispetto alla possibilità di fare previsioni ragionevoli e affidabili sul profilo dei ricavi negli anni di sviluppo della concessione, e dunque rispetto all'effettiva bancabilità degli investimenti.

Con riferimento alla tariffa di gestione i punti principali di discontinuità del nuovo regime tariffario rispetto a quello precedente – che verranno approfonditi con maggiore dettaglio nelle osservazioni puntuali di cui alle allegate schede – riguardano:

- costi incrementali di gestione: ai fini di garantire il rispetto del principio di orientamento ai costi e l'equilibrio economico finanziario, la formula tariffaria dovrebbe includere in maniera esplicita una componente finalizzata al recupero dei costi legati alla realizzazione di nuovi investimenti e/o all'entrata in vigore di nuove disposizioni normative e regolamentari;
- obiettivo di incremento della produttività e di efficientamento (X): per consentire la copertura dei rischi di gestione sostenuti dai concessionari autostradali e non compromettere la sicurezza ed usufruibilità delle tratte, il parametro di efficientamento dovrebbe escludere dal proprio perimetro di applicazione i costi di manutenzione. Si ritiene infatti che, tale parametro basato sui risultati di un'analisi econometrica condotta dall'Autorità sui dati aggregati storici delle concessionarie, non consenta di tenere conto delle singole specificità delle opere e degli stati di gestione, quali ad esempio lo stato di emergenza in cui si trovano le tratte gestite attualmente da Autovie Venete. A tal proposito si evidenzia anche che il parametro di efficientamento, basato su un modello econometrico che viene aggiornato ad ogni periodo regolatorio, costituisce un elemento di forte incertezza per gli investitori e per le banche rispetto alla prevedibilità del profilo tariffario negli anni di durata della concessione, che può mettere a serio rischio la bancabilità degli investimenti. Infine, si rileva come il parametro di efficientamento appaia in contrapposizione concettuale e di fatto con il superamento dello stato di emergenza in cui versano attualmente le tratte autostradali gestite da Autovie Venete;
- equilibrio complessivo tra costi e ricavi della concessione: i costi di gestione del concessionario evolvono nel corso del periodo regolatorio secondo una loro dinamica che non risulta direttamente efficientabile, almeno nel breve periodo (si vedano ad esempio i costi di manutenzione e i costi del capitale legati agli asset non reversibili). La sovra-imposizione di un parametro di efficientamento esogeno nella formula tariffaria, basato sui risultati di analisi econometriche, implica di fatto una divergenza

tra il profilo di evoluzione dei costi e dei ricavi, e dunque complessivamente l'assenza di equilibrio.

Con riferimento alla tariffa di costruzione il principale punto critico della nuova formula tariffaria – affrontato con maggiore dettaglio in seguito nelle allegate schede – riguarda le poste figurative: in relazione al particolare stato di emergenza in cui si trovano le tratte attualmente gestite da Autovie Venete e alla necessità di garantire la continuità delle linee di finanziamento, il meccanismo di poste figurative dovrebbe consentire di implementare un determinato profilo tariffario – fino al completamento delle opere e al rimborso del debito – tale da mantenere l'equilibrio economico-finanziario della concessione e il rispetto del principio di neutralità economica finanziaria. In tale contesto le poste figurative, che attualmente secondo la formula tariffaria si applicano alla sola componente di costruzione, dovrebbero essere previste per la tariffa media complessiva, comprensiva anche della componente di gestione.

Allocazione dei rischi

Il nuovo sistema tariffario prevede un'allocazione dei rischi in capo al concessionario maggiore rispetto al sistema tariffario precedente, e allo stesso tempo una riduzione del tasso di remunerazione.³ In particolare:

- revenue sharing: l'implementazione del meccanismo del *revenue sharing* nella formula tariffaria implica un'allocazione asimmetrica del rischio traffico, almeno nel corso del periodo regolatorio, in contrasto con quanto previsto attualmente dalla delibera Cipe n. 39/2007 e con il sistema tariffario approvato dalla stessa Autorità per le tratte autostradali a gestione privata Satap A21 e Ativa (delibera 119/2017), dove non è previsto un meccanismo analogo. Un sistema tariffario congruo che limita l'allocazione dei rischi di gestione sostenuti dal concessionario dovrebbe prevedere un meccanismo simmetrico di *revenue e loss sharing*, basato sull'implementazione di soglie simmetriche di revisione della tariffa in caso di maggiore e minore traffico;
- penalità per ritardo nella realizzazione degli investimenti: come anticipato, lo stato di emergenza a cui sono soggette le tratte autostradali attualmente gestite da Autovie Venete implica la sospensione temporanea delle penalità legate al ritardo nella realizzazione degli investimenti. In maniera analoga il sistema tariffario proposto da ART dovrebbe prevedere la possibilità per il concedente di sospendere temporaneamente l'applicazione delle penali e dei meccanismi tariffari correlati;
- parametro beta: la metodologia prevista dal nuovo regime tariffario richiede di calcolare il parametro beta, relativo al tasso di remunerazione, includendo nel campione di

³ Entrambi gli aspetti – nell'ambito di una gestione *in house* – si sostanziano implicitamente in un trasferimento dei maggiori costi di gestione dell'autostrada da: i consumatori diretti (pay-per-use) alla collettività. Infatti, trattandosi di una società a gestione interamente pubblica, eventuali disequilibri del piano economico finanziario e/o perdite inevitabilmente graveranno sul bilancio delle amministrazioni pubbliche coinvolte.

referimento società a maggioranza pubblica, quali Terna e Snam, che sono operative in settori regolamentati soggetti in generale a minori rischi di gestione.⁴ A tal proposito si evidenzia che: (i) il settore autostradale è caratterizzato da rischi sistematici di gestione non comuni ad altri settori e che non vengono in alcun modo neutralizzati dalla gestione pubblica degli asset; (ii) i recenti drammatici eventi di Genova di agosto 2018 costituiscono un punto di rottura nella percezione del rischio per il settore, anche rispetto alla decisione di codesta Autorità per la tratta autostradale A22 pubblicata a luglio 2018 (delibera n. 73/2018), di cui deve essere tenuto conto nella valutazione dei parametri di remunerazione riconosciuti, a prescindere che la gestione sia *in house* o svolta da società private.

⁴ I minori rischi di gestione di Snam e Terna rispetto al settore autostradale sono riscontrabili storicamente nelle specificità dei diversi regimi tariffari, il differente stato e frammentazione delle infrastrutture, e la minore elasticità della domanda a variazioni del ciclo economico.