

Assago, 15 maggio 2020

Prot. DG/DA/DLeg

A mezzo posta elettronica certificata:  
pec@pec.autorita-trasporti.it

Spett.le  
**Autorità di Regolazione dei Trasporti**  
Via Nizza, 230  
10126 – Torino

**Oggetto:** Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A. – Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.A.

Osservazioni sulla delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 70/2020 del 26 marzo 2020 avente ad oggetto *“Sistema tariffario di pedaggio relativo alle concessioni di cui all'articolo 43 del d.l. 201/2011, come richiamato dall'articolo 37 del medesimo decreto. Convenzione Unica Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A. – Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.A. Avvio del procedimento”*, nell'intesse della società Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.A.

Codesta Autorità per la Regolazione dei Trasporti (d'ora in avanti, per brevità, **“Autorità”** o **“ART”**) ha avviato, con delibera n. 16 del 18 febbraio 2019, un procedimento per l'approvazione di un nuovo sistema tariffario di pedaggio basato sul metodo del *price cap* e con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale con riferimento *“alle concessioni di cui all'articolo 43 del d.l. 201/2011, come richiamato dall'articolo 37 del medesimo decreto”*.

Con tale delibera, codesta Autorità ha avviato un procedimento per l'approvazione di un nuovo sistema tariffario con riferimento ai rapporti concessionari il cui periodo regolatorio quinquennale era scaduto al momento di adozione della delibera stessa (cfr. l'Appendice dell'allegato A della delibera n. 16/2019).

Con la stessa delibera, codesta Autorità ha però preannunciato che, con riferimento ai rimanenti rapporti concessionari, tra cui quello nella titolarità della scrivente Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.A. (d'ora in avanti, per brevità, **“Pedemontana”** o la **“Società”** o la **“Concessionaria”**), avrebbe proceduto *“con successive deliberazioni alla scadenza dei relativi periodi regolatori (...) sulla base della medesima metodologia tariffaria”* e ha assegnato un termine ai soggetti interessati per la presentazione delle proprie osservazioni.

La Società ha presentato le proprie osservazioni nel termine assegnato, contestando tra l'altro anche la carenza di potere di codesta Autorità ad intervenire a modificare in modo unilaterale ed *ex post* il sistema tariffario previsto dalla Convenzione che disciplina il rapporto concessionario nella titolarità di Pedemontana.

La Società ha inoltre impugnato per i profili di interesse la delibera n. 16/2019 innanzi al TAR Piemonte, sede di Torino, dove il relativo giudizio pende in attesa di definizione *sub numero* di R.G. 428/19.

È opportuno segnalare, inoltre, che il 31 dicembre u.s. è venuto a scadere il periodo regolatorio della Concessione nella titolarità di Pedemontana. Ai sensi della delibera CIPE n. 27/2013 l'aggiornamento del Piano Economico Finanziario (d'ora in avanti, per brevità, il **“PEF”**) della

Concessione nella titolarità della Società dovrà essere effettuato entro il 30 giugno 2020.

Con delibera n. 70/2020 del 26 marzo 2020 (di seguito anche la “Delibera”), codesta Autorità ha avviato il procedimento di definizione di un nuovo sistema tariffario con specifico riferimento alla concessione nella titolarità della Società, senza tener in alcun modo conto le osservazioni che quest’ultima ha presentato in relazione alla precedente delibera ART n. 16/20919.

Nella delibera n. 70/2020, come già nella precedente delibera n. 16/2019, si legge infatti che codesta Autorità sarebbe competente a stabilire nuovi sistemi tariffari di pedaggio non solo con riferimento alle nuove concessioni, ma anche con riferimento alle concessioni autostradali “in essere” oggetto di aggiornamento o revisione, quale quella nella titolarità della Società (cfr. p. 2/5 della Relazione Illustrativa).

Con la stessa delibera, codesta Autorità ha invitato i soggetti interessati a formulare osservazioni ed eventuali proposte entro il termine del 15.5.2020, indicando il 30.6.2020 quale termine di conclusione del procedimento.

Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.A., precisando che la presentazione delle osservazioni da parte della scrivente Concessionaria, in ogni caso, non costituisce acquisenza alcuna al sistema tariffario proposto da codesta Autorità e agli ulteriori contenuti della delibera n. 70/2020, in relazione a cui si formula fin da ora espressa riserva di adire le competenti autorità giurisdizionali per la tutela dei propri diritti ed interessi, formula in relazione alla delibera n. 70/2020 le proprie osservazioni, articolate in:

- Parte I, in cui sono riportate le osservazioni di carattere generale relative al contenuto della delibera nel suo complesso. La delibera n. 70/2020 è affetta in parte dai medesimi vizi da cui era affetta la precedente delibera n. 16/2019. Le osservazioni contenute in questa parte, dunque, sono in parte coincidenti con quelle presentate dalla società in relazione alla delibera n. 16/2019, di cui codesta Autorità non ha tenuto alcun conto;

- Parte II, in cui sono riportate osservazioni di carattere tecnico relative a singoli punti della delibera, secondo le modalità indicate nel documento “*modalità di consultazione*” di codesta Autorità.

## Parte I

Prima di passare all’illustrazione delle osservazioni in merito alla delibera, è utile descrivere, anzitutto, il quadro normativo di riferimento.

### 1. Le norme di riferimento.

Con riferimento al settore autostradale, l’art. 16, comma 1, lett. a) del d.l. 28.9.2018, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla l. 16.11.2018, n. 130, ha modificato l’art. 37, comma 2, lett. g) del d.l. n. 201/2011, estendendo anche alle concessioni “di cui all’articolo 43, comma 1 e, per gli aspetti di competenza, comma 2” il potere dell’ART di stabilire sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del *price cap*, con determinazione dell’indicatore di produttività X a cadenza quinquennale. Tale potere era inizialmente previsto solo “per le nuove concessioni”.

L’art. 37, comma 2, lett. g) del d.l. n. 201/2011 prevede oggi dunque che l’ART è competente “*con particolare riferimento al settore autostradale, a stabilire per le nuove concessioni nonché per quelle di cui all’articolo 43, comma 1 e, per gli aspetti di competenza, comma 2 sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del price cap, con determinazione dell’indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione; a definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione; a definire gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni; a 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*

L’art. 43, comma 1, del d.l. n. 201/2011, come modificato dall’art. 16, comma 1, lett. b) del d.l.

28.9.2018, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla l. 16.11.2018, n. 130, prevede che “gli aggiornamenti o le revisioni delle convenzioni autostradali vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, laddove comportino variazioni o modificazioni al piano degli investimenti ovvero ad aspetti di carattere regolatorio a tutela della finanza pubblica, sono trasmessi, sentita l’Autorità di regolazione dei trasporti per i profili di competenza di cui all’articolo 37, comma 2, lettera g), in merito all’individuazione dei sistemi tariffari, dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti al CIPE che, sentito il NARS, si pronuncia entro trenta giorni e, successivamente, approvati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, da emanarsi entro trenta giorni dalla avvenuta trasmissione dell’atto convenzionale ad opera dell’amministrazione concedente”.

L’art. 43, comma 2, del d.l. n. 201/2011, non modificato dal d.l. 28.9.2018, n. 109, prevede poi che “gli aggiornamenti o le revisioni delle convenzioni autostradali vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto che non comportano le variazioni o le modificazioni di cui al comma 1 sono approvate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, da emanarsi entro trenta giorni dall’avvenuta trasmissione dell’atto convenzionale ad opera dell’amministrazione concedente”.

L’art. 43, comma 2 bis, del d.l. n. 201/2011, introdotto *ex novo* ad opera dell’art. 16, comma 1, lett. c) del d.l. 28.9.2018, n. 109, prevede infine che “nei casi di cui ai commi 1 e 2 il concedente, sentita l’Autorità di regolazione dei trasporti, verifica l’applicazione dei criteri di determinazione delle tariffe, anche con riferimento all’effettivo stato di attuazione degli investimenti già inclusi in tariffa”.

## **2. La carenza di potere dell’Autorità a definire un nuovo sistema tariffario per le concessioni già in essere. Illegittimità costituzionale ed incompatibilità comunitaria delle disposizioni legislative rilevanti e necessità di una interpretazione costituzionalmente orientata.**

Nella delibera in esame, come già nella precedente delibera n. 16/2019, codesta Autorità sostiene una interpretazione delle norme rilevanti in contrasto, anzitutto, con i principi del diritto europeo e con principi di rango costituzionale.

Nella delibera e nella relativa Relazione illustrativa si legge infatti che codesta Autorità sarebbe competente a stabilire nuovi sistemi tariffari di pedaggio non solo con riferimento alle nuove concessioni, ma anche con riferimento alle convenzioni autostradali “in essere”, oggetto di aggiornamento o revisione, quale quella nella titolarità della Società (cfr. p. 2/5 della Relazione Illustrativa).

Sotto il profilo europeo, l’interpretazione delle norme rilevanti fornita da codesta Autorità determina un’alterazione unilaterale ed *ex post* della disciplina di rapporti concessori in essere, in contrasto con principi essenziali dell’ordinamento economico dell’Unione, quali il principio *pacta sunt servanda* ed i principi di certezza e prevedibilità del quadro regolatorio delle attività economiche.

Si deve ricordare, in proposito, che la Commissione europea è già intervenuta, in passato, nei riguardi di un analogo intervento delle autorità italiane, disponendo l’avvio di una procedura di infrazione ai sensi dell’art. 258 TFUE. A fronte di un intervento legislativo nazionale - il d.l. n. 262/2006, convertito con l. n. 286/2006 - che modificava significativamente la disciplina tariffaria sancita dalle convenzioni vigenti in quel momento, la Commissione ha ritenuto che tale iniziativa alterasse unilateralmente ed *ex post* le condizioni economiche di contratti liberamente convenuti fra le parti e che, pertanto, fosse fonte di grave incertezza giuridica e costituisse, quindi, un fattore di disincentivo agli investimenti. La Commissione ha pertanto avviato una procedura d’infrazione (procedura C(2006) 2006/2419) ai sensi dell’art. 226 TCE (attuale art. 258 TFUE), contestando una violazione delle norme del Mercato Interno poste a tutela della libera circolazione dei capitali e della



libertà di stabilimento, secondo il principio fondamentale di certezza giuridica.

La procedura è stata chiusa solamente dopo che le autorità italiane ebbero formalmente riconosciuto il rispetto del principio della non modificabilità unilaterale dei contratti in essere (*pacta sunt servanda*) e assunto l'impegno a rispettare tale principio anche *pro futuro, de facto e de jure*. A tal fine fu infatti adottata una apposita modifica legislativa, attraverso un emendamento – disposto con l'art. 8-*duodecies* del d.l. n. 59/2008, introdotto in sede di conversione con l. n. 101/2008 – all'art. 2 del d.l. n. 262/2006, proprio al fine di evitare ulteriori possibilità di interventi unilaterali, con approvazione per legge di schemi di convenzione definiti in via negoziale tra concedente e concessionario. Lo schema di convenzione è stato sottoscritto, nel caso della scrivente Concessionaria, in data 1° agosto 2007.

Eventuali modifiche al sistema tariffario della scrivente Concessionaria, quali quelle prospettate nella delibera di codesta Autorità, appaiono quindi prive di qualsiasi giustificazione obiettiva e in diretto contrasto con i principi sopra ricordati del diritto europeo, con la conseguenza che codesta Autorità è tenuta – ove ritenga che le norme nazionali consentano o impongano tali modifiche – in ossequio ai principi elaborati dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, alla disapplicazione degli articoli 37, comma 1, lett. g e 43, commi 1, 2 e 2-bis, d.l. n. 201/2011, così come modificati dal d.l. n. 109/2018, per violazione della normativa e dei principi di diritto europeo.

A quanto sopra si aggiunga che nella delibera in esame, codesta Autorità sostiene una interpretazione delle norme rilevanti che porterebbe alla definizione di un loro ambito applicativo eccessivamente ampio e in contrasto, oltre che con i principi del diritto europeo, anche con principi di rango costituzionale di affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, di libertà di iniziativa economica e di imparzialità della pubblica amministrazione.

L'interpretazione delle norme fornita da codesta Autorità importa, infatti, una modifica unilaterale del sinallagma negoziale, in quanto l'Autorità stessa sarebbe legittimata ad apportare modiche alla formula tariffaria prevista da convenzioni sottoscritte anni addietro tra Concedente e Concessionario. Quella formula rappresenta l'elemento essenziale del rapporto concessorio e su di essa si regge l'equilibrio del rapporto stesso.

Risulterebbe così introdotta una modifica del regime tariffario che è stato convenuto per remunerare gli investimenti che il Concessionario si è obbligato ad eseguire con la sottoscrizione della Convenzione e che in parte ha già eseguito, senza che sia indicata alcuna misura atta a compensare gli effetti di tale illegittima e unilaterale modifica.

Le tariffe stabilite nella Convenzione di Pedemontana e le loro modalità di aggiornamento nel corso dell'intera vita della concessione sono state infatti convenute tra le parti per consentire al Concessionario di effettuare in un determinato arco temporale gli investimenti previsti sulla rete autostradale e recuperare nel tempo gli investimenti stessi e la relativa remunerazione.

Modificare unilateralmente ed autoritativamente il regime tariffario nel corso del rapporto preclude indebitamente alla Concessionaria, dunque, da un lato di recuperare gli investimenti già effettuati nel rispetto della Convenzione e, da un altro lato, impone alla stessa Concessionaria di continuare ad eseguire gli obblighi di convenzione senza poter percepire il corrispettivo convenuto a fronte dell'assunzione degli obblighi stessi.

L'interpretazione delle norme rilevanti operata da codesta Autorità è, dunque, evidentemente viziata da illegittimità costituzionale.

L'illegittimità costituzionale di siffatta interpretazione delle norme rilevanti discende, infatti, dall'evidente contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto risulta violato il legittimo affidamento del soggetto concessionario relativamente alla stabile prosecuzione del rapporto concessorio, nei termini previsti e determinati con la concessione e la convenzione e, peraltro, confermati dalle norme primarie con le quali la convenzione è stata approvata. Il rispetto del principio di ragionevolezza

richiede, infatti, che le norme di legge siano interpretate in modo da non incidere in misura, appunto, irragionevole ed arbitraria su situazioni giuridiche già definite e su rapporti giuridici di durata, quali sono i rapporti concessori già in essere alla data di entrata in vigore di tali norme.

Si può sinteticamente ricordare, in proposito, che la giurisprudenza costituzionale ha definito le condizioni di legittimità che devono essere soddisfatte dalle norme di legge che incidono sui rapporti di durata, stabilendo, innanzitutto, che il legislatore può incidere su un rapporto di durata soltanto al ricorrere di una causa normativa adeguata. L'intervento legislativo deve, inoltre, trovare fondamento in circostanze sopravvenute, che giustifichino l'adozione della nuova disciplina, non essendo sufficiente una semplice nuova valutazione di opportunità del legislatore. Le norme che incidono sui rapporti di durata sono illegittime, inoltre, quando incidono sui rapporti stessi in modo improvviso e imprevedibile, come in questo caso.

È pertanto necessario applicare le disposizioni secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata, volta ad evitare possibili profili di contrasto con i richiamati principi costituzionali.

### **3. L'inapplicabilità del Sistema tariffario di pedaggio elaborato dall'ART al periodo regolatorio già in corso. L'assoluta irragionevolezza del termine di conclusione del procedimento.**

Nella denegata ipotesi in cui le norme attribuiscano a codesta Autorità il potere di introdurre un nuovo sistema tariffario anche con riferimento alle concessioni in essere e alle relative procedure di aggiornamento o revisione del PEF, il Sistema tariffario elaborato dall'ART, come indicato nell'Allegato A della Delibera n. 70/2020 risulta, in ogni caso, inapplicabile al periodo regolatorio in corso relativo alla concessione della Società.

La disciplina regolatoria di settore (delibere CIPE 39/2007 e 27/2013) e la stessa Convenzione di Pedemontana (art. 12) prevedono, infatti, che l'intera durata della Concessione sia divisa in periodi regolatori, di durata quinquennale, e che alla scadenza di ciascun periodo regolatorio il Piano Economico Finanziario (di seguito "PEF") della Concessione sia sottoposto ad aggiornamento.

L'aggiornamento del PEF deve avvenire entro il 30 giugno del primo esercizio del nuovo periodo regolatorio.

Poiché il periodo regolatorio di Pedemontana è venuto a scadenza in data 31 dicembre 2019, come noto anche a codesta Autorità, l'aggiornamento del suo PEF deve essere approvato entro il 30 giugno p.v.

Il nuovo sistema tariffario elaborato da codesta Autorità entrerà in vigore, invece, dopo il 30 giugno p.v. Nell'Allegato A alla Delibera, infatti, viene espressamente chiarito che il Sistema tariffario elaborato dall'ART stessa *"si applica con decorrenza dal 1° gennaio 2021"*.

Pedemontana non può dunque far altro che presentare tutta la documentazione necessaria ai fini dell'approvazione dell'aggiornamento del PEF – in scadenza tra poco più di un mese – secondo quanto previsto dal quadro regolatorio attualmente in vigore, di cui alla Delibera CIPE n. 39/07 e 27/2013. Non è dato comprendere, del resto, come potrebbe altrimenti procedersi, atteso che non si è ancora concluso il procedimento avviato da codesta Autorità per la definizione del nuovo sistema tariffario.

Sotto questo profilo il Sistema tariffario in corso di elaborazione da parte di codesta Autorità è dunque inapplicabile al periodo regolatorio già in corso.

Nella denegata ipotesi in cui si ritenesse che il Sistema tariffario elaborato dall'ART possa trovare applicazione anche ai fini della procedura di aggiornamento del PEF attualmente in corso, si rileva l'assoluta irragionevolezza ed incongruità dei termini procedurali previsti da codesta Autorità.

Secondo quanto stabilito nella Delibera n. 70/2020, infatti, il termine di conclusione del procedimento per la definizione del nuovo Sistema tariffario è previsto per la data del 30 giugno

2020.

Proprio entro la medesima data deve però farsi luogo all'approvazione dell'aggiornamento del PEF di Pedemontana, secondo le disposizioni delle Delibere CIPE e della Convenzione in vigore.

La Società sarebbe perciò costretta a presentare la documentazione necessaria per l'approvazione dell'aggiornamento del PEF senza che sia definita la relativa disciplina del Sistema tariffario, che l'ART dovrebbe completare in contemporanea alla procedura di aggiornamento del PEF.

Verrebbe inammissibilmente precluso alla Società, in questo modo, il regolare svolgimento della procedura di aggiornamento del PEF entro i termini stabiliti dalle delibere CIPE in vigore e dalle disposizioni convenzionali.

#### **4. La carenza di potere dell'ART a stabilire un nuovo sistema tariffario con riferimento ad investimenti già completamente realizzati ovvero da realizzare e per i quali è stata già avviata la procedura di gara ai sensi degli artt. 194 ss., d.lgs. n. 50/2016.**

Sempre ammesso e non concesso che le norme attribuiscano a codesta Autorità il potere di introdurre un nuovo sistema tariffario anche con riferimento alle concessioni in essere e alle relative procedure di aggiornamento o revisione del PEF, l'esercizio di tale potere non può comportare, in ogni caso, una rideterminazione della tariffa iniziale senza tener conto delle peculiarità relative alle modalità di remunerazione degli investimenti della Concessione di Pedemontana.

Quale che sia il nuovo ipotetico sistema tariffario, esso non potrà certo essere determinato in modo da modificare *in peius* la remunerazione spettante al Concessionario relativamente a investimenti già realizzati – che specificamente per quanto riguarda la convenzione della scrivente Concessionaria si estende per tutta la durata della concessione – o a quelli per cui sia stata bandita la procedura prevista dagli artt. 194 e ss., d.lgs. n. 50/2016.

Pedemontana ha già provveduto nel corso del mese di febbraio 2020, infatti, all'avvio delle procedure di gara, con relativa pubblicazione del bando di gara, aventi ad oggetto il reperimento della provvista finanziaria e la selezione del contraente generale, ai sensi degli artt. 194 e ss. del d.lgs. n. 50/2016, al fine di provvedere alla realizzazione delle Tratte B2 e C dell'infrastruttura assentita in concessione, tutt'ora da realizzare.

È evidente, allora, che non si può incidere sulla remunerazione degli investimenti già effettuati o comunque già sottoposti a procedura di gara tramite un nuovo sistema tariffario, perché il Concessionario subirebbe – illegittimamente – una decurtazione dei ricavi che le spettano in funzione di investimenti già realizzati e da realizzare, appunto, sulla base di una disciplina della remunerazione prevista dalla convenzione e concordata con il concedente.

#### **5. La carenza di potere dell'ART a disciplinare aspetti diversi da quelli dell'indicatore di produttività.**

Le norme abilitano codesta Autorità, in ogni caso, a stabilire “*sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del price cap, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione*”.

Il sistema tariffario previsto dalla Convenzione Unica di Autostrada Pedemontana è, però, già espressamente basato sul metodo del *price cap*, come stabilito all'art. 16 della Convenzione.

L'ART non ha alcun titolo, dunque, per modificare integralmente il sistema tariffario della Convenzione della Società, perché lo stesso è già fondato sul metodo che il legislatore indica come preferibile (i.e. quello del *price cap*).

## 6. L'erronea metodologia di calcolo della componente tariffaria di gestione.

Nella definizione di alcuni significativi parametri della “*componente tariffaria di gestione*” codesta Autorità non ha tenuto in debita considerazione la circostanza, invero decisiva, che l’infrastruttura assentita in concessione a Pedemontana è tuttora in corso di realizzazione e, laddove aperta già al traffico, presenta un sistema di esazione peculiare.

In ragione di ciò, non sono condivisibili i contenuti della Delibera con riferimento a: costi di manutenzione, traffico ed efficientamento.

La metodologia utilizzata per il calcolo della componente tariffaria di gestione si fonda, difatti, sull’individuazione di parametri calcolati sulla base di alcuni costi medi, quali i costi operativi su base quinquennale.

Allo stato attuale non è tuttavia possibile applicare la media di questi costi, così come previsto nella Delibera, atteso che non è attualmente nota l’entità dei costi stessi, considerato che l’infrastruttura assentita in concessione alla Società non è stata al momento ancora realizzata, se non in parte.

Medesimo ragionamento, vale anche per ciò che concerne il traffico. Anche sotto tale aspetto, non è possibile adottare un sistema di calcolo che si basi sulla media dei volumi così come previsto nella Delibera, in quanto l’infrastruttura non è stata interamente realizzata e, pertanto, non si conosce il traffico effettivo che percorrerà l’intero collegamento autostradale.

Per ciò che concerne l’efficientamento, si precisa che la Società, alla luce della limitata estensione dell’infrastruttura, non ha la possibilità di distribuire i costi fissi su un significativo chilometraggio né di ottenere particolari economie di scala.

L’efficientamento, quindi, potrà essere applicato solo quando sarà aperta l’intero collegamento autostradale.

Ulteriore elemento non debitamente considerato dalla Delibera è il peculiare sistema di esazione adottato dalla Società che non prevede barriere fisiche (caselli).

La particolarità di tale sistema di pedaggio ha fatto registrare un’elevata evasione del pagamento del pedaggio autostradale, di misura significativamente superiore a quella di altre concessionarie autostradali.

Tale evasione, si attesta al momento a circa il 10% dei ricavi da pedaggio.

Tali peculiari elementi avrebbero dovuto essere valutati da codesta Autorità, che invece non sembra averli considerati in misura adeguata.

## 7. L'erronea metodologia di calcolo della componente tariffaria per società in *project financing*.

Codesta Autorità, in ogni caso, non ha tenuto in debita considerazione la decisiva circostanza che la Società è tuttora impegnata nel reperimento, sotto forma di finanza di progetto, della provvista finanziaria necessaria alla costruzione delle ulteriori tratte dell’opera.

È dunque concettualmente erronea la pretesa di codesta Autorità di voler introdurre “*una metodologia tariffaria basata su criteri uniformi per tutte le concessioni*” (V. Delibera n. 70/2020), attese le peculiarità della concessione assentita a Pedemontana rispetto agli altri rapporti concessionari autostradali in essere.

Pedemontana, infatti, ha aperto al traffico e gestisce soltanto il 40% dell’infrastruttura oggetto della concessione (Tratte A, B1, Primo Lotto della Tangenziale di Como e Primo Lotto della Tangenziale di Varese). Una parte consistente dell’infrastruttura, pari a circa il 60% delle tratte assentite in concessione, devono ancora essere realizzate. Ci si riferisce alla Tratta B2, alla Tratta C ed alla Tratta D, che rivestono notevole importanza nell’equilibrio della concessione.

La Società deve pertanto ancora reperire, attraverso i meccanismi della finanza di progetto, la

provvista finanziaria per la costruzione delle tre tratte non ancora realizzate. A tale proposito la Società ha dato avvio alle procedure per la ricerca della provvista finanziaria e del *General Contractor* per la costruzione delle Tratte B2 e C, il cui termine dei lavori e l'apertura al traffico si prevedono il 1 gennaio 2025. Per quanto riguarda la Tratta D l'apertura al traffico è prevista nel 2028.

Il rischio che grava sulla Società è dunque ben più rilevante di quello assunto dalle altre concessionarie, la cui infrastruttura è stata già realizzata.

Tale rischio non è stato minimamente valorizzato da parte di codesta Autorità in sede di definizione del modello tariffario proposto.

\*\*\*\*\*

## Parte II

Si ripotano di seguito le osservazioni/proposte con riferimento alla Delibera 70/2020, secondo lo schema indicato dall'Allegato B alla medesima Delibera:

Punto	Par.	Citazione del testo oggetto di osservazione / proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione/delle motivazioni sottese alla proposta di modifica o di integrazione
2	4	Anno base: l'ultimo esercizio per il quale sia disponibile un bilancio approvato nelle forme prescritte e certificato da società di revisione contabile, sulla cui base il concessionario sia in grado di predisporre i dati della contabilità regolatoria.		Si chiede conferma che l'anno base sia il 2019, considerando che il periodo regolatorio è scaduto il 31/12/2019 e che il Consiglio di Amministrazione della Società ha approvato il bilancio 2019 in data 12 maggio 2019. La relazione di certificazione verrà emessa dalla Società di Revisione entro il prossimo 27 maggio e l'Assemblea Ordinaria dei Soci che approverà il bilancio è stata convocata in prima convocazione il 15 giugno 2020 ed in seconda convocazione il 17 giugno 2020.
5	2	La tariffa unitaria media è costituita dalla somma di due distinte componenti: a) componente tariffaria di gestione ( <i>TG</i> ): finalizzata, nel rispetto della dinamica tariffaria di cui al punto 18, inclusiva dell'incremento della produttività da efficientamento, a permettere il recupero: (i) dei costi operativi, comprensivi di quelli relativi alla manutenzione ordinaria e degli utilizzati, medi su base quinquennale, dei fondi di accantonamento destinati alla manutenzione ciclica dell'infrastruttura autostradale, stimati con riferimento all'Anno base per ciascun periodo regolatorio, nonché dei costi operativi incrementali legati ai nuovi investimenti e alle sopravvenienze legislative e regolamentari; (ii) dei costi di capitale (ammortamento e remunerazione del capitale investito) afferenti agli asset di funzionamento per la gestione della concessione, non reversibili al termine del rapporto concessionario; b) componente tariffaria di costruzione ( <i>TK</i> ): finalizzata a permettere il		La Società ha aperto al traffico e gestisce circa il 40% dell'infrastruttura oggetto della concessione (Tratte A, B1, Primo Lotto della Tangenziale di Como e Primo Lotto della Tangenziale di Varese). Le ulteriori tre tratte, che rappresentano circa il 60% dell'infrastruttura, devono ancora essere realizzate. Il cronoprogramma realizzativo prevede che le tratte B2 e C saranno aperte al traffico il 1 gennaio 2025 e la tratta D il 1 luglio 2027. Pertanto il primo anno di gestione dell'infrastruttura completa sarà il 2028. Fino al 2028 i costi di manutenzione saranno quelli afferenti alle tratte aperte al traffico. Ne consegue che solo dal 2028 sarebbe possibile ipotizzare l'adozione del criterio della media dei costi di manutenzione previsto nella medesima delibera.

		<p>recupero dei costi di capitale (ammortamento e remunerazione del capitale investito) afferenti agli asset reversibili al termine del rapporto concessorio, ivi compresi il valore di subentro da corrispondere al concessionario uscente di cui al punto 2.16, il valore delle opere realizzate in dipendenza dei piani di investimento oggetto di concessione, ivi inclusi gli interventi programmati di manutenzione straordinaria.</p> <p>Detta tariffa unitaria media, per ciascun anno <math>t</math> del periodo concessorio, è rappresentabile come segue:</p> $T_t = T_G, t + T_K, t$		
16	2	<p>Il costo del capitale di rischio è determinato secondo la seguente relazione:</p> $Re = r_{fr} + \beta e \cdot erp$ <p>dove:</p> <p><math>Re</math> costo del capitale proprio;</p> <p><math>r_{fr}</math> risk free rate, ovvero il tasso privo di rischio;</p> <p><math>\beta e</math> equity beta (misura il rischio sistematico non diversificabile di un titolo azionario);</p> <p><math>erp</math> equity risk premium, ovvero il premio sul capitale di rischio.</p>		<p>Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.A. è una concessionaria che ha costruito e gestisce 4 tratte funzionali (Tratte A e B1, Tangenziale di Como e Tangenziale di Varese).</p> <p>La Società deve ancora reperire la provvista finanziaria per la costruzione delle tre ulteriori tratte oggetto della concessione e più precisamente: Tratta B2, Tratta C e Tratta D, che rivestono notevole importanza nell'equilibrio della concessione. A tale proposito la Società ha dato avvio alle procedure per la ricerca della provvista finanziaria e del General Contractor per la costruzione delle Tratte B2 e C, il cui termine dei lavori e l'apertura al traffico si prevedono il 1 gennaio 2025. Per quanto riguarda la Tratta D l'apertura al traffico è prevista nel 2027.</p> <p>È necessario pertanto prevedere per le concessioni <i>greenfield</i> come Pedemontana che il rischio "Project Financing" (connesso al reperimento della provvista finanziaria) venga riconosciuto nella formula tariffaria all'interno del WACC ed in particolare nel costo del Capitale Proprio (KE), con un valore incrementale compreso tra 1,5 e 2,5.</p>
18	1	<p>La stima annuale della componente tariffaria di gestione deve essere tale da non superare il valore risultante dalla seguente dinamica, secondo la formula del <i>price cap</i>:</p> $T_G, t+1 \leq T_G, t \cdot (1 + p_{t+1} - X_t)$ <p>dove:</p> <p><math>T_G, t+1</math> è il livello della componente tariffaria di gestione, predeterminato con riferimento all'anno <math>t+1</math>; in particolare, per <math>t=0</math> in relazione a ciascun periodo regolatorio (ovvero in</p>		<p>La Società ha aperto al traffico e gestisce circa il 40% dell'infrastruttura oggetto della concessione (Tratte A, B1, Primo Lotto della Tangenziale di Como e Primo Lotto della Tangenziale di Varese). Le ulteriori tre tratte, che rappresentano circa il 60% dell'infrastruttura, devono ancora essere realizzate. Il cronoprogramma realizzativo prevede che le tratte B2 e C saranno aperte al traffico il 1 gennaio 2025 e la tratta D il 1 luglio 2027. Pertanto il primo anno di gestione dell'infrastruttura completa sarà il 2028. Fino al 2028 verrà utilizzato i dati indicati nello studio di traffico.</p>

		<p>corrispondenza dell'anno coincidente con l'Anno ponte), si assume:</p> $TG,t = CG,apVm,1-5$ <p>dove:</p> <p><math>CG,ap</math> è il livello dei costi di gestione con riferimento all'Anno ponte, definito nel seguente modo:</p> $CG,ap = CG,ab \cdot (1 + Pap)$ <p>in cui:</p> <p><math>Pap</math> è il tasso di inflazione programmato per l'Anno ponte, come risultante dall'ultimo Documento di Economia e Finanza (DEF) disponibile;</p> <p><math>CG,ab</math> è il livello dei costi di gestione con riferimento all'Anno base;</p> <p><math>Vm,1-5</math> indica il volume di traffico medio annuo, calcolabile come media aritmetica dei volumi di traffico previsti <i>ex ante</i> per ogni anno del periodo regolatorio, così come riportati nel Piano Finanziario Regolatorio;</p> <p><math>TG,t</math> è il livello componente tariffaria di gestione in vigore all'anno <math>t</math>;</p> <p><math>Pt+1</math> è il tasso di inflazione programmata relativo all'anno <math>t+1</math>, determinato secondo le modalità di cui al punto 19;</p> <p><math>Xt</math> è l'indicatore di produttività annuale, di cui al punto 20.</p>	<p>Ne consegue che solo dal 2028 sarebbe possibile ipotizzare l'adozione del criterio della media del traffico previsto in delibera.</p>
20	3	<p>Ai fini della predisposizione del Piano Finanziario Regolatorio, l'indicatore di produttività annuale <math>Xt</math> è applicato a partire dal 1° gennaio 2021, come previsto al punto 32.1 e per i successivi cinque anni, fermo restando il relativo aggiornamento alla scadenza del periodo regolatorio.</p>	<p>La Società ha aperto al traffico e gestisce circa il 40% dell'infrastruttura oggetto della concessione (Tratte A, B1, Primo Lotto della Tangenziale di Como e Primo Lotto della Tangenziale di Varese). Le ulteriori tre tratte, che rappresentano circa il 60% dell'infrastruttura, devono ancora essere realizzate. Il cronoprogramma realizzativo prevede che le tratte B2 e C saranno aperte al traffico il 1 gennaio 2025 e la tratta D il 1 luglio 2027. Pertanto il primo anno di gestione dell'infrastruttura completa sarà il 2028. Si ritiene pertanto che l'efficientamento dovrebbe essere applicato solo dal 2028, ciò in quanto sino al medesimo anno 2028 la Società sosterrà costi di gestione commisurati alle tratte già aperte al traffico, la cui limitata estensione non consente ancora al Concessionario di potere distribuire i costi fissi su un significativo chilometraggio autostradale né di ottenere particolari economie di scala.</p>

22	1	<p>La stima annuale della componente tariffaria per oneri integrativi corrisponde al valore risultante dalla seguente dinamica:</p> $TOI,t+1=COI,t+1Vt+1$ <p>dove:</p> <p><math>TOI,t+1</math> è il livello della componente tariffaria per oneri integrativi, predeterminato con riferimento all'anno <math>t+1</math>;</p> <p><math>COI,t+1</math> indica la quota annua dei costi correlati agli oneri integrativi riferibile all'anno <math>t+1</math>, come definita al punto 5.5;</p> <p><math>Vt+1</math> indica i volumi di traffico previsti ex ante e riferiti all'anno <math>t+1</math>, così come riportati nel Piano Finanziario Regolatorio.</p>	<p>Autostrada Pedemontana Lombarda è l'unica Concessionaria autostradale italiana dotata di un Sistema di esazione privo di barriere fisiche (caselli), denominato Free Flow. Tale aspetto ha indotto la Società a strutturare un processo di recupero crediti innovativo, molto complesso e articolato, finalizzato al recupero integrale di tutti mancati pagamenti, prescindendo dal valore unitario del pedaggio, nei confronti degli utenti che non provvedono al pagamento del pedaggio entro il termine ordinario di 15 giorni. Attualmente la percentuale di coloro che non pagano entro il termine ordinario di 15 giorni è pari al circa il 15% dei ricavi di pedaggio. Nei confronti di tali utenti la Società provvede ad inviare un primo sollecito di pagamento ed in caso di perdurante insolvenza invia un secondo sollecito di pagamento. Le predette attività determinano un costo rilevante per la Società, che nel 2019 ammonta ad oltre 900 mila Euro. Tale costo viene controbilanciato dalle spese addebitate agli utenti nell'ambito dei solleciti di pagamento, che vengono registrate nella voce altri ricavi. In relazione a quanto sopra specificato, si ritiene che i predetti costi connessi al recupero dei crediti da pedaggio e destinati a crescere nel tempo in relazione all'incremento dei ricavi, dovrebbero considerarsi oneri di concessione nel Piano Finanziario Regolatorio, e pertanto non oggetto di efficientamento poiché quest'ultimo riguarda solo gli oneri di gestione.</p>
Quesito		<p>Con riferimento al sistema tariffario di pedaggio relativo alla Autostrada Pedemontana Lombarda di cui al presente documento, che recepisce gli esiti dei procedimenti svolti dall'Autorità nel settore autostradale, ivi incluse le connesse procedure di consultazione pubblica, si chiedono osservazioni ed eventuali proposte puntuale e motivate con specifico riferimento ad eventuali peculiarità che caratterizzano la tratta indicata.</p> <p>In particolare, si richiedono osservazioni ed eventuali proposte circa: (i) il trattamento ai fini tariffari delle perdite su crediti (di fatto, minori ricavi) che il concessionario può trovarsi a sopportare per effetto dell'impiego di tecnologie free flow nell'esazione dei pedaggi autostradali in conseguenza di obblighi convenzionali; (ii) le possibili misure incentivanti che possono essere adottate affinché il concessionario comprima ulteriormente,</p>	<p>Autostrada Pedemontana Lombarda è l'unica Concessionaria autostradale italiana dotata di un Sistema di esazione privo di barriere fisiche (caselli), denominato Free Flow. L'assenza di barriere per l'esazione del pedaggio determina una percentuale di mancati pagamenti superiore rispetto a quella registrata da altre concessionarie, le cui infrastrutture sono dotate di caselli. Tale aspetto ha indotto la Società a strutturare un processo di recupero crediti innovativo, molto complesso e articolato. Nel Piano Finanziario Regolatorio, la percentuale massima ammissibile ai fini del calcolo della tariffa di mancati pagamenti è uguale all'8% dei ricavi totali da pedaggio. Tale percentuale rappresenta la perdita fisiologica collegata al Sistema Free Flow (attualmente le perdite sono pari a circa il 10% dei ricavi totali). Nel Piano Finanziario Regolatorio, l'importo corrispondente alla perdita dell'8% dei</p>

		minimizzandolo, il livello di perdite su crediti da pedaggio ad oggi riscontrato.		ricavi da pedaggio è inserita nella voce Oneri di Concessione. Stante quanto sopra la Società è fortemente impegnata nello studio e attuazione di una serie di misure atte a contrastare il fenomeno dell'evasione del pagamento del pedaggio, con un evidente aggravio di costi a proprio carico. Pertanto, si propone un meccanismo premiale che, ai fini del calcolo della tariffa, lasci invariato il valore dell'8% anche se detto valore dovesse ridursi in ragione delle misure assunte dalla Società anche in forza della auspicata introduzione a livello normativo di misure più incisive, in assenza dei caselli, per la repressione dell'evasione del pagamento del pedaggio.
Tabella 1		Schema di Piano Finanziario Regolatorio		Si chiede conferma che le poste figurative maturate sino al 31 dicembre 2019 possano essere ricomprese nel CIN ante – rigo N del piano finanziario regolatorio.

\*\*\*\*\*

Come richiesto dall'allegato B alla Delibera n. 70/2020, le sopra riportate osservazioni sono trasmesse, tramite allegato alla presente, anche in formato editabile (versione file word.).

Cordiali saluti.

**Il Direttore Generale**  
Dott. Ing. Giuseppe Sambo

Allegato: osservazioni in formato editabile.