

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

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. – Società di Progetto Brebemi S.p.a. Avvio del procedimento.

1. PREMESSA

1.1 Quadro di riferimento della regolazione

Nell'ambito delle competenze e attività attribuite all'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità) nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture, sia in generale, sia con specifico riferimento al settore autostradale, particolarmente significativi risultano i poteri di regolazione economica concernente i sistemi tariffari dei pedaggi.

Per quanto concerne il quadro normativo di riferimento, infatti, vengono innanzitutto in rilievo, a livello generale, le disposizioni di cui all'articolo 37, comma 2, lettere a), b), c) ed e) del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, ai sensi delle quali l'Autorità in particolare 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 ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali (...) nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti*» (lettera a);
- «*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*» (lettera b);
- «*a verificare la corretta applicazione da parte dei soggetti interessati dei criteri fissati ai sensi della lettera b)*» (lettera c);
- «*a definire in relazione (...) alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto*» (lettera e).

L'articolo 37, comma 3, lettera b), precisa poi che nell'esercizio delle competenze di cui al comma 2, l'Autorità, tra l'altro, «*determina i criteri per la redazione della contabilità delle imprese regolate*».

Nell'ambito delle competenze di cui al comma 2 dell'articolo 37 cit. viene inoltre in rilievo, «*con particolare riferimento al settore autostradale*», la previsione di cui alla lettera g), in virtù della quale, per quanto in questa sede di interesse, l'Autorità provvede - oltre che «*a definire gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali*» - 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*».

Al riguardo, è stato significativamente evidenziato come si tratti della «*facoltà di amministrare gli aspetti economici*

delle concessioni in un contesto in linea di principio liberalizzato, sintomatica di una incidenza particolarmente forte dell'Autorità di regolazione in materia»¹.

La riportata previsione, se inizialmente era limitata dal legislatore alle sole nuove concessioni, da ultimo è stata dallo stesso estesa anche alle concessioni in essere.

Invero, con l'articolo 16, comma 1, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, il legislatore, nel novellare - con la lettera a) - l'articolo 37, comma 2, lettera g), del d.l. 201/2011, e - con le lettere b) e c) - l'articolo 43 del medesimo decreto, ha ulteriormente esteso le competenze e attività dell'Autorità per quanto attiene al settore autostradale.

Più specificamente, a decorrere dall'entrata in vigore di tali innovazioni normative, l'Autorità è tra l'altro tenuta a stabilire - in virtù della lettera g), dell'articolo 37 cit. - i sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del *price cap*, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale:

- oltre che «per le nuove concessioni», come previsto dalla citata disposizione anteriormente alla citata innovazione normativa,
- anche «per quelle di cui all'art. 43, comma 1 e, per gli aspetti di competenza, comma 2», commi che disciplinano la procedura di approvazione degli aggiornamenti e revisioni delle convenzioni autostradali «vigenti» alla data di entrata in vigore del d.l. 201/2011, sia che detti aggiornamenti o revisioni comportino (comma 1), o meno (comma 2), variazioni o modificazioni al piano degli investimenti ovvero ad aspetti di carattere regolatorio a tutela della finanza pubblica².

Conseguentemente, a seguito degli approfondimenti svolti dagli Uffici, l'Autorità risulta tenuta a stabilire i sistemi tariffari dei pedaggi anche con riferimento a ciascuna delle convenzioni autostradali in essere oggetto di aggiornamento o revisione (indipendentemente dal fatto che gli stessi comportino variazioni o modificazioni al piano degli investimenti ovvero ad aspetti di carattere regolatorio a tutela della finanza pubblica).

E ciò, a prescindere da atti di impulso del concedente, cui sono piuttosto rimesse, in conformità alla procedura di cui all'articolo 43 del d.l. 201/2011 cit., le determinazioni conseguenti.

Ne deriva in particolare che, poiché la citata lettera g) dell'articolo 37, comma 2, deve essere letta nel quadro delle già richiamate competenze generali dell'Autorità in materia di regolazione economica, di cui al medesimo articolo, l'Autorità stessa, tenendo anche conto di quanto prescritto dalle riportate lettere a), b), c) ed e) del comma 2, nonché dalla lettera b) del comma 3 dell'articolo 37 cit., deve dunque stabilire:

- sia per ciascuna nuova concessione,
- sia per ciascun rapporto concessorio in corso oggetto di aggiornamento o revisione (di cui all'articolo 43 cit.

¹ Così da ultimo, in giurisprudenza, tra le altre, TAR Piemonte, 1° febbraio 2019, n. 132.

² Nel dettaglio, i citati commi dell'articolo 43 prevedono:

1. «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.
2. 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».

Al riguardo, si segnala come l'indicata modifica normativa abbia altresì introdotto, nel riportato comma 1, il richiamo alle competenze dell'Autorità di cui all'articolo 37, comma 2, lett. g) in merito all'«individuazione dei sistemi tariffari», prevedendo una ulteriore competenza, in capo all'Autorità, nell'ambito della procedura di approvazione di tale tipologia di aggiornamento o revisione delle convenzioni autostradali vigenti (v. *infra*).

Pare infine d'interesse evidenziare come il d.l. 109/2018 non abbia invece apportato alcuna modifica al riportato comma 2.

come richiamato dall'articolo 37 cit.),

i sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del *price cap*, determinando altresì l'appropriato indicatore di produttività *X* da applicare a ciascuna specifica convenzione relativamente a periodi regolatori con cadenza quinquennale. L'Autorità, a tal fine, già dispone di una propria banca dati tecnico-economica, costruita avvalendosi delle comunicazioni fornite alla stessa dai concessionari autostradali e riguardanti annualità a partire dal 2005. Le elaborazioni svolte sulla base di detta banca dati hanno già consentito all'Autorità di stimare il *gap* di efficienza di singoli concessionari e di individuare i target di recupero di efficienza annuali.

Va inoltre evidenziato che, nel corso dei vari procedimenti, è stato possibile acquisire ed elaborare i dati contenuti nel Sistema Informativo Vigilanza Concessionarie Autostradali (dataset SIVCA) del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili.

La banca dati dell'Autorità, ulteriormente arricchita con i dati pervenuti dalla Società Concessioni Autostradali Lombarde, è utilizzata per stimare gli indicatori di efficienza con riferimento ai sistemi tariffari che saranno stabiliti dall'Autorità nell'esercizio delle funzioni di competenza, anche in relazione ai rapporti concessori in essere.

In tale prospettiva, tenuto conto del fatto che il piano economico-finanziario, che costituisce parte integrante delle convenzioni autostradali, è oggetto di aggiornamento, in ogni caso, al termine di ciascun periodo regolatorio, appare necessario stabilire, quale oggetto di regolazione in via prioritaria, i sistemi tariffari per i rapporti concessori in corso il cui periodo regolatorio quinquennale risulti scaduto:

- a. in epoca successiva all'entrata in vigore del d.l. 109/2018, come convertito dalla l. 130/2018;
- b. in epoca antecedente all'entrata in vigore del d.l. 109/2018, come convertito dalla l. 130/2018, senza che entro tale ultima data si sia perfezionato l'iter di aggiornamento del piano economico-finanziario.

Una volta stabilito, il sistema tariffario concernente ciascuno degli indicati rapporti concessori sarà quindi trasmesso al concedente e, ove non coincidente con quest'ultimo, al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili per le determinazioni conseguenti agli effetti sulle convenzioni in essere derivanti dal sistema tariffario stabilito dall'Autorità, nonché per le eventuali ulteriori determinazioni di competenza.

In esito alla relativa applicazione, l'Autorità – ferme le più generali competenze e attività di vigilanza e controllo, nonché le specifiche verifiche previste nell'ambito del sistema tariffario stesso – interverrà, con riferimento alle eventuali successive fasi di aggiornamento o revisione, ai sensi dall'articolo 43, commi 1³ e 2-bis⁴, del d.l. 201/2011.

La regolazione che, per quanto illustrato, appare necessario adottare, si colloca nell'ambito dell'attività già svolta dall'Autorità con riferimento al relativo settore di mercato, anche nella sua generalità.

In particolare, l'Autorità, nell'ambito delle proprie attribuzioni, con delibera n. 70/2016 del 23 giugno 2016, ha approvato la Misura di regolazione relativa alla definizione degli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, stabilendo che, nelle procedure di affidamento delle concessioni o di modifica degli elementi essenziali delle stesse, il concedente tiene conto dei livelli di efficienza strutturale derivanti dal rispetto della citata misura, individuando opportunamente l'estesa chilometrica per singola concessione. In particolare, il punto 2 della Misura in argomento prescrive che costituiscono "ambiti ottimali di gestione", quelli corrispondenti ad una estesa chilometrica non inferiore, per singola concessione, a 180 chilometri e tendenzialmente ricompresa nell'intervallo tra 180 e 315 chilometri.

Successivamente, l'Autorità ha adottato, in data 28 settembre 2017, la delibera n. 119/2017, con la quale ha approvato gli elementi per la definizione dello schema di concessione e del sistema tariffario di pedaggio relativi alle tratte

³ Il quale, come riportato alla precedente nota, prevede che nell'ambito della procedura di approvazione degli aggiornamenti o le revisioni delle convenzioni autostradali vigenti alla data di entrata in vigore del d.l. 201/2011 che comportino variazioni o modificazioni al piano degli investimenti ovvero ad aspetti di carattere regolatorio a tutela della finanza pubblica debba essere «sentita (...) per i profili di competenza di cui all'articolo 37, comma 2, lettera g), in merito all'individuazione dei sistemi tariffari».

⁴ Il comma 2-bis, introdotto nell'articolo 43 del d.l. 201/2011, prevede infatti che «[n]ei 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». Si tratta dunque di una ulteriore specifica competenza in capo all'Autorità, che si inserisce nel contesto del più generale potere di vigilanza di cui ai più volte citato articolo 37 del d.l. 201/2011.

autostradali A5 (Torino-Ivrea-Quincinetto), A4/5 (Ivrea-Santhià), Sistema Tangenziale di Torino, Diramazione Torino – Pinerolo e A21 (Torino-Alessandria-Piacenza), ai fini dell'affidamento, con procedura di gara, della concessione delle medesime tratte autostradali.

Inoltre, con delibere nn. 73/2018 e 133/2018, rispettivamente in data 18 luglio 2018 e 19 dicembre 2018, l'Autorità ha definito il sistema tariffario di pedaggio per l'affidamento della gestione in house delle tratte autostradali A22 Brennero-Modena e A4 Venezia-Trieste, A23 Palmanova-Udine, A28 Portogruaro-Conegliano, A57 Tangenziale di Mestre per la quota parte e A34 raccordo Villesse-Gorizia.

In attuazione delle disposizioni contenute nell'articolo 16, comma 1, del d.l. 109/2018, convertito, con modificazioni, dalla l. 130/2018, l'Autorità, con 16 delibere del 19 giugno 2019, ha approvato il sistema tariffario di pedaggio relativo ad altrettante convenzioni di concessione vigenti.

L'Autorità, con delibera n. 119/2019 del 12 settembre 2019, ha altresì approvato gli elementi per la definizione dello schema di concessione ed il relativo sistema tariffario di pedaggio delle tratte autostradali A12 Sestri Levante-Livorno, A11/A12 Viareggio-Lucca, A15 diramazione per La Spezia e A10 Ventimiglia-Savona.

Da ultimo, con delibera n. 29/2020 del 12 febbraio 2020 e n. 106/2020 del 18 giugno 2020, l'Autorità ha approvato i sistemi tariffari di pedaggio delle concessioni relative rispettivamente all'autostrada A58 Tangenziale Est Esterna di Milano, affidata in concessione a Tangenziale Esterna S.p.a., e all'autostrada A36-A59-A60 Pedemontana Lombarda, affidata a Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.a., il cui concedente è Concessioni Autostradali Lombarde S.p.a. (di seguito: CAL).

L'Autorità, con delibera n. 158/2020 del 15 settembre 2020, ha quindi approvato il tasso di remunerazione del capitale investito, da utilizzare, fino al successivo aggiornamento annuale, nell'ambito delle procedure di aggiornamento o revisione delle concessioni autostradali vigenti, ai sensi dell'articolo 43 del d.l. 201/2011, nonché per le nuove concessioni.

Nell'ambito di tali procedimenti l'Autorità – in esito all'attività istruttoria degli Uffici, nel corso della quale è stata assicurata, attraverso varie consultazioni ed audizioni, la massima partecipazione di tutti i soggetti interessati – ha perfezionato una metodologia tariffaria omogenea, basata sul metodo del *price cap* e con determinazione dell'indicatore di produttività *X* a cadenza quinquennale, elaborando un modello econometrico basato sulle "frontiere di efficienza", che consente di valutare il livello di efficienza produttiva delle gestioni e tale da stimolare una concorrenza per confronto sulla base di analisi comparative (effettuate a partire dai dati storici dei concessionari autostradali nazionali) finalizzate in particolare ad individuare i costi efficienti dei concessionari in funzione di variabili tecniche ed economiche tipiche di ogni singola concessione.

L'applicazione di tale metodologia ha dunque consentito di stabilire i sistemi tariffari per le concessioni oggetto delle citate delibere, tenendo conto delle variabili tecniche ed economiche tipiche di ogni singola concessione, tra cui, ad esempio, le estese chilometriche delle tratte autostradali interessate.

La metodologia tariffaria definita dall'Autorità, pertanto, se da un lato, basandosi su criteri uniformi, risponde all'esigenza di promuovere la concorrenza⁵, stimolare l'efficienza produttiva delle gestioni e determinare un contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, dall'altro consente di valorizzare le peculiarità dei singoli rapporti concessori.

In tale ottica, si ritiene quindi che la medesima metodologia tariffaria risulti idonea per stabilire i sistemi tariffari per tutte le concessioni autostradali, sia in essere che nuove.

Tanto, al fine di introdurre un regime di regolazione tariffaria omogeneo per tutte le concessioni che - attraverso la fissazione di criteri economici uniformi, elaborati con garanzia di indipendenza dagli interessi economici dei soggetti

⁵ Sulla precipua finalità di promozione della concorrenza perseguita con l'attribuzione all'Autorità (tra l'altro) delle competenze di cui all'articolo 37, comma 2, lettera g), v. Corte cost., 15 marzo 2013, n. 41.

regolati⁶ - assicuri non solo l'indicata esigenza di tutelare e promuovere la concorrenza, stimolare l'efficienza produttiva e determinare un contenimento dei costi, ma, anche, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture autostradali e alla mobilità dei passeggeri e delle merci.

Per quanto precede, in applicazione del citato articolo 37, comma 2, lettera g), del d.l. 201/2011, come modificato dal d.l. 109/2018 cit., gli Uffici dell'Autorità hanno predisposto il sistema tariffario di pedaggio per la concessione in questione, secondo una metodologia tariffaria omogenea basata sul metodo del *price cap*, e con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale, che costituisce oggetto della presente consultazione.

Il provvedimento definitivo sarà successivamente trasmesso al concedente CAL e al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili per le determinazioni di competenza.

2. SISTEMA TARIFFARIO DI PEDAGGIO - PRINCIPALI QUESTIONI OGGETTO DI INTERVENTO REGOLATORIO

Il sistema tariffario di pedaggio recepisce gli esiti dei procedimenti svolti dall'Autorità nel settore autostradale, ivi incluse le connesse procedure di consultazione pubblica.

I predetti procedimenti, alle cui relazioni illustrate ed istruttorie si rimanda integralmente per le valutazioni effettuate in relazione ai principali aspetti che compongono il sistema tariffario di pedaggio, sono di seguito riepilogati:

Delibere	Documento	Link al sito web istituzionale dell'Autorità
n. 16/2019 del 18 febbraio 2019	Relazione illustrativa	https://www.autorita-trasporti.it/delibere/delibera-n-16-2019/
dalla n. 64/2019 alla n. 79/2019 del 19 giugno 2019	Relazione istruttoria	https://www.autorita-trasporti.it/delibere/delibera-n-64-2019/ https://www.autorita-trasporti.it/delibere/delibera-n-79-2019/
n. 176/2019 del 19 dicembre 2019	Relazione illustrativa	https://www.autorita-trasporti.it/delibere/delibera-n-176-2019/
n. 29/2020 del 12 febbraio 2020	Relazione istruttoria	https://www.autorita-trasporti.it/delibere/delibera-n-29-2020/
n. 70/2020 del 26 marzo 2020	Relazione illustrativa	https://www.autorita-trasporti.it/delibere/delibera-n-70-2020/
n. 106/2020 del 18 giugno 2020	Relazione istruttoria	https://www.autorita-trasporti.it/delibere/delibera-n-106-2020/

Rispetto ai già menzionati procedimenti, nel sistema tariffario di pedaggio oggetto della presente relazione il punto 16 è stato riformulato con un riferimento alla metodologia di calcolo ed ai i valori del tasso di remunerazione del capitale investito netto nel frattempo approvati dall'Autorità con delibera n. 158/2020 del 15 settembre 2020.

Il sistema tariffario tiene conto, nell'ambito del meccanismo di salvaguardia di cui al punto 17, nonché delle specifiche modalità applicative del recupero di efficienza produttiva di cui al punto 20.4, della possibilità che possa ricorrere la fattispecie prevista dall'articolo 143, comma 8, del d.lgs. 163/2006.

Torino, 4 marzo 2021

Il Dirigente dell'Ufficio Accesso alle infrastrutture
f.to Roberto Piazza

⁶ Sull'importanza nel settore dei trasporti di una regolazione indipendente, che garantisca tra l'altro pari opportunità a tutti gli operatori, assicurata con l'istituzione dell'Autorità, v. Corte cost., sentenza n. 41 del 2013, cit.