

Parere n. 10/2021

Parere al Ministero delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibili reso dall'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell'art. 43 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, avente ad oggetto l'aggiornamento del Piano Economico Finanziario relativo alla Convenzione Unica tra ANAS S.p.A. e Autostrada dei Fiori S.p.A. – Tronco A6

L' Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità o ART), nella seduta del 17 giugno 2021,

premesso che:

- in data 18 novembre 2009 è stata sottoscritta la Convenzione Unica tra ANAS S.p.A. (di seguito: ANAS) e Autostrada Torino Savona S.p.A. relativa al tronco autostradale A6 - approvata ai sensi dell'art. 2, comma 202, della l. 191/2009, che modifica l'art. 8-*duodecies* del d.l. 59/2008, convertito con modificazioni dalla l. 101/2008 - divenuta efficace dal 22 dicembre 2010, data di sottoscrizione dell'Atto con cui la medesima Convenzione Unica ha recepito le prescrizioni di cui alla delibera CIPE n. 21 del 13 maggio 2010;
- con decreto n. 14357 del 2 agosto 2017, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha autorizzato l'operazione di fusione per incorporazione di Autostrada Torino Savona S.p.A. in Autostrada dei Fiori S.p.A. (di seguito: AdF);
- in data 16 novembre 2017 è stato sottoscritto l'Atto aggiuntivo a detta Convenzione disciplinante la fusione per incorporazione di Autostrada Torino Savona S.p.a. in Autostrada dei Fiori S.p.A.;
- in data 21 febbraio 2018 è stato sottoscritto un ulteriore Atto Aggiuntivo a detta Convenzione, che contemplava l'aggiornamento del Piano Economico Finanziario (di seguito, anche: PEF) per il periodo regolatorio 2014-2018;
- con delibera n. 70/2016 del 23 giugno 2016, l'Autorità ha approvato la Misura di regolazione relativa alla definizione degli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, di cui all'Allegato 1 alla medesima delibera;
- con delibera n. 75/2019 del 19 giugno 2019, a conclusione del procedimento avviato con delibera n. 16/2019, l'Autorità ha approvato il sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica tra ANAS e AdF, di cui al relativo Allegato A (di seguito: Sistema tariffario ART);
- con nota 106 del 5 gennaio 2021 (acquisita in pari data al prot. ART 62/2021), il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (di seguito: MIMS) ha trasmesso la proposta di aggiornamento del PEF, relativo alla suddetta Convenzione Unica, per l'espressione del parere di competenza di cui all'art. 43, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, corredata
 - (i) dal Piano Economico Finanziario inviato da AdF al MIMS l'11 novembre 2020, composto dal Piano Economico Finanziario, dal Piano Finanziario Regolatorio, dalla Relazione sui costi di manutenzione e da due file excel denominati rispettivamente "pef_a6_tir_cipe_20201108" e "pef_art_a6_20201110 (1)", nonché
 - (ii) dall'informativa della competente Direzione generale del MIMS sull'istanza di aggiornamento del PEF presentata da AdF;
- con nota prot. 872/2021 del 22 gennaio 2021, gli Uffici dell'Autorità, oltre a richiedere l'integrazione della documentazione resa disponibile, hanno illustrato alla competente Direzione

generale del MIMS alcuni profili per i quali si rendeva necessario acquisire puntuale riscontro ai fini del completamento dell'istruttoria;

- con nota 12529 del 5 maggio 2021 (acquisita in pari data al prot. ART 7479/2021), il MIMS ha trasmesso agli Uffici dell'Autorità, per gli adempimenti di competenza, la documentazione integrativa acquisita da AdF con riguardo all'aggiornamento della proposta di PEF tenendo conto delle osservazioni formulate dall'Autorità, comunicando inoltre che risultava a tale data in corso un confronto sulla sostenibilità delle soluzioni alternative al significativo incremento tariffario previsto, e preannunciando la condivisione con l'Autorità, con separata nota, delle soluzioni individuate;
- con nota prot. 7649/2021 del 7 maggio 2021, gli Uffici dell'Autorità hanno in proposito rappresentato al MIMS l'impossibilità di istruire il riscontro alla richiesta di parere relativamente all'aggiornamento del PEF relativo ad AdF - Tronco A6 fino alla ricezione della preannunciata separata nota, considerata l'evidente rilevanza della stessa;
- con nota 14188 del 20 maggio 2021 (acquisita in pari data al prot. ART 8247/2021), il MIMS, a tale riguardo ha: (i) evidenziato l'impossibilità di accogliere l'ipotesi operativa sviluppata da AdF ai fini del contenimento dei livelli tariffari, sulla base dell'attuale contesto ed in assenza di forme di contribuzione a favore della Società assicurate da apposite disposizioni normative; (ii) invitato conseguentemente l'Autorità ad esprimere il competente parere sulla proposta di PEF già agli atti;

esaminata la documentazione trasmessa dal concedente, ai sensi dell'art. 43, comma 1, del d.l. 201/2011, ritiene di svolgere le seguenti osservazioni, che andranno raccordate con le disposizioni dello Schema di Atto aggiuntivo interessato, al cui riguardo gli Uffici dell'Autorità, a seguito della relativa trasmissione, potranno fornire specifici elementi in ordine ad eventuali criticità ivi riscontrate.

I. Considerazioni preliminari

Come risultante dall'art. 2 della Convenzione Unica, il PEF, originariamente trasmesso con la citata nota prot. ART 62/2021, si riferisce alla costruzione e all'esercizio delle seguenti tratte autostradali:

Denominazione		Km
A6	Torino - Savona asta principale	124,3
-	Raccordo di Fossano	6,6
	Totale	130,9

L'estesa chilometrica complessiva delle tratte gestite risulta quindi inferiore al minimo (180 km) individuato al punto 2 della misura di regolazione approvata con la citata delibera n. 70/2016 per gli ambiti ottimali di gestione, valore al di sotto del quale si rileva la presenza di significative inefficienze di costo, fortemente crescenti al ridursi dell'estesa stessa.

Il Piano si sviluppa su un orizzonte temporale di 19 anni (dal 1° gennaio 2020 al 31 dicembre 2038) e, fatte salve le difformità applicative di seguito evidenziate, prevede:

- l'assenza di incremento tariffario per il 2020 ed il 2021, a fronte invece di un incremento tariffario annuo pari a 16,72% per ciascuna delle annualità a partire dal 2022 e fino al 2026. Il livello tariffario raggiunto nel 2026 rimane poi, dal 2027, pressocché costante sino al termine della concessione.

Detti incrementi tariffari, secondo quanto affermato dal gestore, *"sono stati correlati al periodo di realizzazione degli investimenti al fine di incrementare la capacità di autofinanziamento della concessionaria negli anni in cui il fabbisogno finanziario relativo allo stesso programma di investimenti richiede, in ogni caso, l'accensione di ulteriori e significativi finanziamenti da parte della società"*.

La dinamica tariffaria adottata - che pone interamente a carico degli utenti il finanziamento degli investimenti da realizzare, particolarmente ingenti nel caso di specie - appare indotta non solo dalla necessità di incrementare i flussi di cassa operativi nel breve periodo, ma anche dalla scelta del concessionario di non ricorrere a fonti finanziarie proprie e/o di terzi, così salvaguardando la redditività degli azionisti, caratterizzata da una crescente distribuzione di dividendi, particolarmente significativa a ridosso della scadenza della concessione.

- un aumento del traffico pagante da circa 912 milioni di veicoli-km totali nel 2019 a circa 1.050 milioni di veicoli-km totali nel 2038 (Tasso medio di incremento CAGR + 0,74% annuo);
- un capitale investito netto, al 31 dicembre 2019, pari a circa 419 milioni di euro, composto come illustrato nella tabella che segue;

Composizione del Capitale investito netto al 31 dicembre 2019		Valore (milioni di euro)
1	Immobilizzazioni in beni reversibili da bilancio di esercizio 2019, inclusive di rivalutazioni	951
2	Fondo di ammortamento maturato al 31 dicembre 2019	-220
3	Contributi pubblici al 31 dicembre 2019	-421
4	Lavorazioni in corso al 31 dicembre 2019	53
5	Rettifiche per investimenti non riconosciuti in tariffa (manutenzioni straordinarie)	-21
6	Rettifiche per oneri finanziari capitalizzati	-7
7	Credito di poste figurative maturato al 31 dicembre 2019	84
Totale		419

- un piano di investimenti, che si concentra nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2020 ed il 31 dicembre 2025, per circa 506 milioni di euro, al netto dei contributi pubblici;
- l'applicazione di un recupero di efficienza produttiva pari all'1,95%, attraverso la previsione di un indicatore di produttività X pari a 0,10% annuo, con imputazione a partire dal 2020 fino al 2038 (ovverosia per 19 annualità).

Tale imputazione - che, in applicazione di quanto previsto dal punto 20.4 del Sistema tariffario ART, determina per l'indicatore di produttività una diversa distribuzione rispetto a quella quinquennale prevista nella formula di cui al punto 20.2 del Sistema stesso - risulta correlata da AdF: (i) ad una estensione della tratta ampiamente inferiore rispetto alla dimensione efficiente definita con l'indicata delibera dell'Autorità n. 70/2016; (ii) alla circostanza che *"la maggior parte dei costi operativi della concessionaria (quali ad esempio i costi per il personale, i costi di manutenzione, assicurazioni ed altri oneri diversi di gestione quali tributi locali ecc.) non risultano – di fatto – efficientabili se non nel lungo periodo in quanto la loro dinamica è influenzata principalmente da vincoli contrattuali, dall'esigenza di garantire indispensabili livelli di sicurezza e di servizio nonché da altri fattori esogeni alla società"*.

Al riguardo, il concedente si è espresso, nella citata nota prot. ART 7479/2021, rinviando a quanto già evidenziato nella propria nota del 30 aprile 2021 (prot. ART 6760/2021) con riferimento all'aggiornamento del PEF relativo alla concessione fra ANAS e Società Autostrade Valdostane S.p.A., ove affermava che *"da quanto risulta dalla relazione al Piano Economico Finanziario, l'estensione dell'orizzonte di riferimento risulta giustificato dalla impossibilità di comprimere i costi operativi connessi alla manutenzione dell'infrastruttura"*;

- l'applicazione di un tasso di inflazione pari all'1,20% per il 2019 e allo 0,8% dal 2020 fino alla fine della concessione;
- l'inclusione, nella determinazione della tariffa all'utenza, di ulteriori componenti di costo integrative valorizzate in: (i) circa 97 milioni di euro, distribuiti in quote annuali nel periodo 2020-2038, per costi da manutenzioni incrementalì sulla base dell'emanazione di *"nuove circolari, linee guida e normative che ampliano le attività manutentive sino ad oggi condotte dai gestori con particolare riferimento ai ponti e viadotti, alle gallerie ed alle barriere di sicurezza"*; (ii) 10,8 milioni di euro, all'anno 2021, riconducibili al

recupero tariffario di parte degli effetti economici negativi scaturenti dall'emergenza sanitaria da COVID-19;

- un tasso di remunerazione, per le opere realizzate o in corso di realizzazione, corrispondente al tasso interno di rendimento delle attività autostradali scaturente dall'applicazione del sistema tariffario previgente (di seguito: TIR previgente), pari all'8,58%;
- un tasso di remunerazione, per le opere da realizzare, corrispondente al tasso medio ponderato del costo di capitale (di seguito: WACC), pari al 7,09%;
- un indicatore di redditività, rappresentato dal Tasso interno di rendimento di progetto (TIR), pari al 7,91%.

Il Piano Economico Finanziario, sebbene orientato al recepimento del Sistema tariffario ART, in conformità con le disposizioni di cui all'art. 13, comma 3, del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, deve essere soggetto a revisione per ovviare oltre che alle criticità finanziarie sopra evidenziate, anche alle difformità applicative di seguito descritte, idonee a riflettersi sui livelli tariffari applicabili all'utenza.

II. Osservazioni dell'Autorità

1. Periodo regolatorio e applicazione del Sistema tariffario ART

Il punto 32 del Sistema tariffario ART prevede esplicitamente l'applicazione del nuovo regime tariffario a partire dal 1° gennaio 2020. Ne consegue che, ai sensi del medesimo Sistema, in presenza di un periodo regolatorio 2019-2023, la costruzione tariffaria, al fine di garantire la continuità tra i diversi periodi regolatori, deve essere effettuata:

- per la sola annualità 2019, a seguito di un aggiornamento del Piano Economico Finanziario, elaborato dal concessionario sulla base del Sistema tariffario previgente, secondo le modalità di cui al punto 17.3 del Sistema tariffario ART, facendo riferimento al periodo temporale esteso fino alla scadenza della concessione;
- per le annualità 2020-2023, a seguito di un aggiornamento del Piano Economico Finanziario, elaborato dal concessionario sulla base del Sistema tariffario ART, tenendo conto delle valutazioni del concedente in merito alla valorizzazione, al 31 dicembre 2019: (i) del capitale investito netto; (ii) del TIR previgente; (iii) del credito di poste figurative relativo al sistema tariffario previgente.

Di contro, il concessionario AdF risulta avere predisposto un PEF basato sul periodo regolatorio 2020-2024.

Risulta inoltre necessario che la competente Direzione Generale del MIMS si pronunci preventivamente circa l'ammissibilità tariffaria:

- (i) del capitale investito netto, secondo quanto previsto dal punto 12.1 del Sistema tariffario ART, con particolare riferimento alle rettifiche e alle rivalutazioni indicate dal concessionario;
- (ii) del calcolo, a cura del concessionario, del Tasso interno di rendimento (TIR previgente) di cui al punto 17.2 del Sistema tariffario ART. Al riguardo, in particolare, AdF risulta:
 - avere assunto quale valore iniziale delle immobilizzazioni reversibili un ammontare differente da quello utilizzato per la costruzione tariffaria nell'ambito del Sistema tariffario ART, in quanto non inclusivo, rispetto a quest'ultimo, della rettifica per investimenti non riconosciuti in tariffa, assolutamente riferibili a manutenzioni straordinarie;
 - non avere incluso nel calcolo del TIR previgente, effettuato a partire dal pertinente aggiornamento dell'ultimo PEF approvato dal concedente, gli investimenti previsti fino alla scadenza del periodo concessorio con riferimento alle opere da realizzare alla data di pubblicazione della delibera n. 75/2019, mentre al fine di assicurare la piena coerenza della complessiva pianificazione economico-finanziaria appare necessario che il concessionario, ai fini del calcolo del TIR

previgente, provveda all'aggiornamento del PEF, ai sensi del punto 17.3 del Sistema tariffario ART, ricomprensivo la totalità dei flussi di cassa della gestione operativa, ivi inclusi quelli relativi ai citati investimenti relativi alle opere da realizzare;

- (iii) del credito di poste figurative relativo al sistema tariffario previgente, secondo le previsioni di cui al punto 17.3 del Sistema tariffario ART.

2. Effetti economici da COVID-19

Con riferimento all'inclusione in tariffa, da parte del concessionario, di un onere pari a circa 10,8 milioni di euro correlato agli effetti economici scaturenti dell'emergenza COVID-19, si rileva che: (i) l'inclusione di tali oneri in tariffa - fermo che parrebbe comunque opportuno trovasse specifico fondamento nell'ambito di apposita previsione normativa - dovrebbe essere subordinata alla preventiva ed esplicita autorizzazione da parte del concedente nei confronti di tutti gli operatori del settore; (ii) la quantificazione degli effetti economici in questione dovrebbe essere puntualmente verificata alla luce delle risultanze delle partite economiche iscritte a bilancio di esercizio, al netto dei benefici derivanti dalle misure di sostegno alle imprese adottate dal Governo.

Ferme tali considerazioni (peraltro con la citata nota prot. 872/2021 già sottoposte all'attenzione del MIMS anche con specifico riferimento alla fattispecie in esame), qualora la definizione dell'indicato contesto non risultasse percorribile rileva, con riguardo alla quantificazione degli indicati effetti economici, quanto rappresentato con nota prot. ART 7405/2021 del 4 maggio 2021, in riscontro alla nota del MIMS prot. ART 4411/2021 del 12 aprile 2021, nell'ambito dell'evocato e condiviso spirito di collaborazione istituzionale e nella prospettiva di assicurare comunque il pieno rispetto, oltre che del quadro normativo di riferimento, dei principi generali sottesi alla regolazione del settore definita dall'Autorità. In particolare – salvo diverso avviso della competente Direzione Generale del MIMS – detta quantificazione: (i) assorbirebbe gli effetti economici già inclusi nella proposta di revisione del PEF; (ii) sarebbe formalizzata attraverso specifiche integrazioni alle disposizioni dello Schema di Atto aggiuntivo interessato; (iii) troverebbe applicazione nell'ambito del monitoraggio annuale previsto dal Sistema Tariffario ART, ovvero del successivo aggiornamento del PEF.

3. Costi da manutenzioni incrementali

Quanto ai costi da manutenzioni incrementali per il periodo 2020-2038, tenuto conto di quanto illustrato dal concessionario nella documentazione pervenuta all'Autorità, nonché di quanto rappresentato dal concedente circa l'incomprimibilità di tali costi, si rappresenta che:

- a) l'inclusione di tali interventi nella costruzione tariffaria, con conseguente addebito dei relativi oneri agli utenti per circa 97 milioni di euro, va attentamente valutata dalla competente Direzione generale del MIMS sotto il profilo dell'ammissibilità, risultando necessario assicurare completezza informativa e argomentativa circa le motivazioni correlate alla scelta di non porre detto incremento dei costi tra gli impegni a carico del concessionario;
- b) appare necessario che la quantificazione di tali maggiori oneri trovi preventiva ed integrale giustificazione in ragione di sopravvenienze normative o regolamentari in conformità a quanto previsto dal punto 2.12 del Sistema tariffario ART;
- c) tenuto conto della parziale riconduzione degli interventi di manutenzione in questione - desumibile tra l'altro dalla relazione illustrativa al PEF e dalla "Relazione sui costi di manutenzione" incluse nella documentazione pervenuta - nell'ambito delle opere di ripristino e/o riqualificazione, per natura assimilabili a costi di manutenzione straordinaria, si ritiene opportuno considerare detti interventi, ai soli fini tariffari, tra gli investimenti e ricomprenderli nella tariffa di costruzione piuttosto che tra le attività che generano costi di gestione. Si tratta peraltro di una classificazione che, da un lato,

consentirebbe di sottoporre tali opere al meccanismo di adeguamento previsto dal punto 25 del Sistema tariffario ART con riferimento all'effettivo grado di realizzazione, e, dall'altro, eviterebbe che la tariffa di gestione dei successivi periodi regolatori sia influenzata dall'esistenza di apparenti maggiori costi operativi, da ritenere in effetti non ciclici;

- d) in merito all'inclusione di detti costi nella dinamica tariffaria della componente di gestione, si rileva che il concessionario non ha operato in conformità al punto 18.2 del Sistema tariffario ART, il quale prevede che la relativa sub-componente, se ciclica e riferibile ai medesimi interventi di manutenzione, venga conglobata nella tariffa di gestione secondo le modalità ivi definite, e ne segua la dinamica per gli anni successivi, fino al termine del periodo regolatorio.

4. Determinazione della tariffa unitaria media di riferimento

Nella formulazione da ultimo trasmessa da parte di AdF, la tariffa unitaria media relativa al 2019 - riferimento su cui impostare la dinamica tariffaria in applicazione del Sistema tariffario ART - è stata assunta dal concessionario pari a 0,07516 €/veic*km, valore calcolato al netto del canone, ma sulla base di una formula che non risulta formalmente corretta, in quanto il canone stesso, secondo la metodologia adottata, non pare rappresentare il 2,4% del pedaggio netto, quanto piuttosto il 2,4% del pedaggio lordo.

5. Dinamica della componente tariffaria di gestione

Con riguardo alla dinamica relativa alla componente tariffaria di gestione, oltre a quanto già osservato al paragrafo 3, lettera d), si rileva che, nel calcolo del livello di detta componente all'anno ponte, il concessionario risulta avere assunto il valore medio annuale dei volumi di traffico afferente al periodo 2020-2024, differentemente da quanto previsto al punto 18.1 del Sistema tariffario ART, secondo cui il costo di gestione annuale deve essere ripartito su un valore medio annuale dei volumi di traffico afferenti al solo periodo regolatorio, ovverosia - nel caso di specie, e con riferimento all'applicazione del Sistema tariffario ART – al sottoperiodo 2020-2023.

6. Dinamica tariffaria complessiva

Alla luce di quanto sopra evidenziato con riguardo all'incremento tariffario annuo del 16,72% per ciascuna delle annualità a partire dal 2022 e fino al 2026, appare opportuno che la competente Direzione Generale del MIMS, al fine di contenere entro limiti ragionevoli l'incremento tariffario e assicurare una maggiore gradualità nell'evoluzione della tariffa, raccomandi al concessionario un diverso utilizzo delle fonti finanziarie, oltre a valutare, ove ne residuasse la necessità al fine indicato, ulteriori possibilità come, ad esempio, l'opportunità di stabilire - compatibilmente con l'esigenza di assicurare adeguati flussi di cassa a copertura degli investimenti in beni reversibili - la quantificazione di un ragionevole e proporzionato valore di subentro al termine della concessione, attraverso la previsione di quote di ammortamento specifiche a tal fine destinate, in applicazione della metodologia di cui al punto 15.2, lettera a), ii, del Sistema tariffario ART.

Inoltre, in considerazione del rilevante incremento tariffario sopra evidenziato, appare opportuno che la Direzione Generale del MIMS provveda a verificare l'adeguatezza delle previsioni di traffico assunte nel PEF, tenuto conto dei potenziali effetti negativi che potrebbero scaturire dall'elasticità della domanda rispetto alle variazioni di prezzo ipotizzate per l'accesso all'infrastruttura autostradale.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, è reso il parere ai sensi dell'art. 43 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201.

Il presente Parere è trasmesso al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, nonché pubblicato sul sito *web* istituzionale dell'Autorità.

Torino, 17 giugno 2021

Il Presidente

Nicola Zaccheo