

Parere n. 11/2021

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 A10

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

premesso che:

- in data 2 settembre 2009 è stata sottoscritta la Convenzione Unica tra ANAS S.p.A. (di seguito: ANAS) e Autostrada dei Fiori S.p.A. (di seguito: AdF) relativa al tronco autostradale A10 - 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 12 novembre 2010, data di sottoscrizione dell'Atto con cui la medesima Convenzione Unica ha recepito le prescrizioni di cui alla delibera CIPE n. 18 del 13 maggio 2010;
- in data 21 febbraio 2018 è stato sottoscritto l'Atto Aggiuntivo a detta Convenzione - approvato con decreto interministeriale n. 127 del 16 marzo 2018 - e divenuto efficace dal 23 aprile 2018, data di relativa registrazione alla Corte dei Conti - che contemplava l'aggiornamento del Piano Economico Finanziario (di seguito, anche: PEF) per il periodo regolatorio 2014-2018;
- con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti n. 707 del 17 dicembre 2019 è stata indetta una procedura ristretta per l'*“Affidamento in concessione delle attività di gestione delle tratte autostradali A12 Sestri Levante-Livorno, A11/A12 Viareggio-Lucca e A15 diramazione per La Spezia e A10 Savona-Ventimiglia (confine francese), nonché, limitatamente agli interventi di messa in sicurezza dell’infrastruttura esistente, la progettazione, la costruzione e la gestione degli stessi”*, prevedendosi che gli effetti dell'affidamento in concessione, limitatamente alla tratta autostradale A10 Savona - Ventimiglia (confine francese), decorreranno dalla data di scadenza dell'attuale convenzione fissata al 30 novembre 2021;
- con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti n. 839 del 18 novembre 2020 sono state approvate le risultanze delle operazioni di gara per detto affidamento, con aggiudicazione al concorrente Itinera S.p.A.;
- 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. 74/2019 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 relativa al tronco autostradale A10, di cui al relativo Allegato A (di seguito: Sistema tariffario ART);

- con nota 32090 del 21 dicembre 2020 (acquisita in pari data al prot. ART 20126/2020), 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) del Piano Economico Finanziario inviato da AdF al MIMS l'11 novembre 2020, composto dal Piano Economico Finanziario, dal Piano Finanziario Regolatorio, dalla Relazione illustrativa e da due file excel denominati rispettivamente "PEF_ADF_A10_TIR_CIPE_20201108" e "PEF_ADF_A10_ART_20201110", nonché
 - (ii) dell'informativa della competente Direzione generale del MIMS sull'istanza di aggiornamento del PEF presentata da AdF;
- con nota prot. 614/2021 del 18 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 14233 del 20 maggio 2021 (acquisita in pari data al prot. ART 8271/2021), 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;

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 20126/2020, si riferisce alla costruzione e all'esercizio delle seguenti tratte autostradali:

Denominazione		Km
A10	Savona - Ventimiglia (confine francese)	113,3
Totale		113,3

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 inferiore a 2 anni (dal 1° gennaio 2020 al 30 novembre 2021) e, fatte salve le difformità applicative di seguito evidenziate, prevede:

- l'assenza di incremento tariffario per il 2020 ed il 2021;
- una variazione del traffico pagante da circa 1.221 milioni di veicoli-km totali nel 2019 a circa 1.157 milioni di veicoli-km totali per il periodo gennaio-novembre 2021¹;
- un capitale investito netto, al 31 dicembre 2019, pari a circa 226 milioni di euro, composto come illustrato

¹ Tale ultimo dato corrisponde ad una proiezione annuale per l'intero 2021 di circa 1.265 milioni di veicoli-km. Si configura pertanto un Tasso medio di incremento CAGR + 1,78% annuo.

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	1.299
2	Fondo di ammortamento maturato al 31 dicembre 2019	-1.089
3	Contributi pubblici al 31 dicembre 2019	-70
4	Lavorazioni in corso al 31 dicembre 2019	25
5	Rettifiche per investimenti non riconosciuti in tariffa ("manutenzioni straordinarie e devoluzione aree di servizio")	-8
6	Rettifiche per oneri finanziari capitalizzati	-4
7	Credito di poste figurative maturato al 31 dicembre 2019	73
		Totale
		226

- un piano di investimenti, per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2020 ed il 30 novembre 2021, pari a circa 118,5 milioni di euro;
- nessun recupero di efficienza produttiva, con conseguente previsione di un indicatore di produttività X pari a 0,00% annuo, per le due annualità 2020 e 2021.

Tale imputazione è correlata dal concessionario alla circostanza che *"la scadenza della concessione al 30 novembre 2021 non consente materialmente di poter mettere in atto le relative azioni di efficientamento"*, mentre il concedente non risulta essersi espresso in proposito, limitandosi, nella citata nota prot. ART 8271/2021, a rinviare 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"*), che tra l'altro non presentava analogo orizzonte temporale;

- la previsione di un incremento del valore di subentro da riconoscere al concessionario uscente a cura di quello subentrante in forza della procedura di affidamento aggiudicata con il citato d.m. 839/2020, il cui valore risulta, nella proposta del concessionario, pari a circa 237,7 milioni di euro, rispetto all'importo di 180 milioni di euro assunto in sede di avvio della procedura ex d.m. 707/2019.

Detto incremento risulta riconducibile, oltre che ad una crescita degli investimenti in beni reversibili rispetto a quelli previsti nel previgente PEF 2014-2018, anche (i) agli effetti del mancato recepimento di quanto previsto dal Sistema tariffario ART con riferimento al recupero di efficienza produttiva (vedi *infra*), nonché (ii) agli effetti economici scaturenti dall'emergenza sanitaria da COVID-19, quantificati in componenti di costo integrative pari a 25,2 milioni di euro, imputate all'anno 2021 (vedi *infra*);

- 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;
- 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 al 10,99%;
- 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 10,69%.

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 di natura finanziaria 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 2019-2021, 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 2020-2021, 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 2020-2021.

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, asseritamente riferibili a manutenzioni straordinarie e a “devoluzione aree di servizio”;
 - 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. 74/2019, 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 25,2 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. 614/2021 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.

Nel caso di specie, occorre inoltre evidenziare che, stante la scadenza della concessione al 30 novembre 2021, gli effetti economici scaturenti dell'emergenza COVID-19 e riferibili al periodo precedente a tale scadenza sembrerebbero determinare un credito in favore del concessionario uscente, riflettendosi, come detto, per circa 25,2 milioni di euro sull'incremento dell'onere di subentro. Sarà cura del concedente pertanto definire modalità e termini della quantificazione e del trattamento di tale partita.

3. 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 0,12618 €/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.

4. Dinamica della componente tariffaria di gestione

Con riguardo alla dinamica relativa alla componente tariffaria di gestione, si rileva, da un lato, che il concessionario non ha applicato l'indicatore di produttività X di cui al punto 20.2 del Sistema tariffario ART, pari a 3,12% annuo e finalizzato ad un recupero di efficienza produttiva del 14,64% in cinque anni a partire dal 2020; dall'altro, si rileva che la competente Direzione Generale del MIMS, nella documentazione trasmessa, sebbene in presenza di un periodo regolatorio ridotto e in parte già decorso, non ha comunque prodotto argomentazioni circa la definizione di una diversa imputazione di tale indicatore, sulla base delle condizioni previste al punto 20.4 del medesimo Sistema tariffario ART.

Si evidenzia che, in assenza della trasmissione da parte del concedente all'Autorità delle proprie determinazioni al riguardo (come previsto all'ultimo paragrafo del punto 20.4 del Sistema tariffario ART), tale circostanza costituisce una difformità applicativa del medesimo Sistema tariffario ART, sebbene in presenza di un peculiare contesto di riferimento.

Occorre peraltro ricordare che il punto 20.6 del Sistema tariffario ART disciplina espressamente l'ipotesi in cui l'ultimo periodo regolatorio, per effetto della durata complessiva della concessione, sia composto da un numero di anni inferiore a 5, prevedendo che il concedente, d'intesa con l'Autorità, proceda ad una diversa distribuzione dell'indicatore di produttività X_t .

Né, d'altra parte, si comprendono le ragioni che hanno indotto il concessionario ad applicare un indicatore

di produttività pari a zero, in difformità con quanto fatto dallo stesso Concessionario nell'ambito della precedente versione di PEF inviata a questa Autorità con nota 32090 del 21 dicembre 2020.

Va parimenti evidenziato che la medesima circostanza, per effetto del vincolo imposto alla dinamica tariffaria relativa alle annualità 2020 e 2021 (ove non sono previsti incrementi dei pedaggi), comporta un indebito incremento del citato valore di subentro, stimabile in circa 6 milioni di euro, cui AdF non avrebbe diritto in quanto riconducibile ad una gestione non efficiente dell'infrastruttura autostradale.

Al riguardo, in linea generale, necessita raccomandare al concedente l'attenta valutazione di tutti quegli aspetti che contribuendo ad incrementare l'onere di subentro possano incidere negativamente sulla contendibilità della concessione alla sua scadenza (*vedi infra*).

5. Dinamica della componente tariffaria di costruzione

Con riguardo alla dinamica relativa alla componente tariffaria di costruzione, tenuto conto delle assunzioni del concessionario con riferimento ai vincoli all'incremento del pedaggio per le annualità 2020 e 2021, si rileva che, con riferimento alle opere in corso di realizzazione, il concessionario medesimo risulta aver proceduto all'ammortamento dell'investimento annualmente programmato per il 2020 e il 2021 nel corso dell'anno di entrata in esercizio dello stesso, differentemente da quanto previsto al punto 21.1 del Sistema tariffario ART, secondo cui la quota annuale di investimenti prevista per l'anno t non determina ammortamenti nel medesimo esercizio.

Sempre con riferimento alle assunzioni del concessionario sui vincoli all'incremento del pedaggio, occorre inoltre evidenziare come la crescita degli investimenti in beni reversibili (barriere antirumore, gallerie, barriere di sicurezza, viadotti ed altro) rispetto a quelli previsti nel previgente PEF 2014-2018, passati da 37,9 milioni di euro nel 2020 a 80,6 milioni di euro nel 2021, si sia riflessa anch'essa per circa 26,5 milioni di euro sull'incremento dell'onere di subentro.

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