

Valutazioni, ai sensi del punto 28 del Sistema tariffario approvato con delibera n. 71/2019, sull'adeguamento tariffario da applicare a partire dal 1° gennaio 2023 alle tratte autostradali assentite in concessione ad Autostrade per l'Italia S.p.A.

L'Autorità di regolazione dei trasporti (“**Autorità o ART**”), nella seduta del 30 novembre 2022,

premesso che:

- l'articolo 16, comma 1, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, nel modificare gli articoli 37 e 43 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (conv. mod. legge 22 dicembre 2011, n. 214), ha attribuito all'Autorità la competenza a definire il sistema tariffario di pedaggio anche delle convenzioni in essere, nonché ad esprimere un parere nell'ambito della procedura di aggiornamento/revisione periodica delle medesime convenzioni;
- con delibera dell'Autorità n. 71/2019, del 19 giugno 2019, è stato approvato il sistema tariffario di pedaggio (“**Sistema tariffario ART**”) relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.A. – Autostrade per l'Italia S.p.A. (“**ASPI**”);
- l'articolo 13, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, ha previsto che: *“Per i concessionari il cui periodo regolatorio quinquennale è pervenuto a scadenza, il termine per l'adeguamento delle tariffe autostradali relative agli anni 2020 e 2021 e di quelle relative a tutte le annualità comprese nel nuovo periodo regolatorio è differito sino alla definizione del procedimento di aggiornamento dei piani economici finanziari predisposti in conformità alle delibere adottate ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del decreto-legge n. 109 del 2018, dall'Autorità di regolazione dei trasporti di cui all'articolo articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Entro il 30 marzo 2020 i concessionari presentano al Concedente le proposte di aggiornamento dei piani economico finanziari, riformulate ai sensi della predetta normativa, che annullano e sostituiscono ogni precedente proposta di aggiornamento. L'aggiornamento dei piani economici finanziari presentati nel termine del 30 marzo 2020 è perfezionato entro e non oltre il 31 ottobre 2022”*;
- l'Autorità ha reso il 14 ottobre 2020 il parere n. 8/2020, ai sensi dell'art. 43 del d.l. 201/2011, avente ad oggetto l'aggiornamento del Piano Economico Finanziario (“**PEF**”) relativo alla Convenzione Unica tra ANAS S.p.A. e ASPI;
- con nota prot. 20069/2021 del 16 dicembre 2021, gli Uffici dell'Autorità, ad esito delle attività di analisi svolte sulla documentazione relativa allo schema di nuovo Atto aggiuntivo alla citata Convenzione Unica, trasmessa dal MIT in data 8 dicembre 2021 (prot. ART 19568/2021), rilevavano, tra l'altro, che: (i) le manutenzioni incrementalì per 1,2 miliardi di euro risultano inserite fra gli investimenti remunerati a WACC, a differenza di quanto previsto negli atti sottoposti a parere ART 8/2020, laddove tali oneri risultavano esposti fra i costi operativi incrementalì; (ii) il TIR applicato, pari a 13,87%, risulta maggiore rispetto al 13,71% rilevato in sede di adozione del citato parere ART,

in ragione della diversa consistenza degli impieghi e del diverso flusso di liquidità della gestione operativa;

- con delibera n. 75 del 22 dicembre 2021, il CIPES ha espresso parere favorevole, ai sensi del citato art. 43, sullo schema di Atto aggiuntivo III alla Convenzione, nonché sull'annesso PEF, “*con le prescrizioni e le raccomandazioni di cui al parere NARS n. 3 del 2021, che il Comitato fa proprie*”, riportate ai punti 1.1, 1.2, 1.3 e 1.4 della citata delibera;
- in data 21 marzo 2022 è stato sottoscritto, tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (già Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di seguito “**MIT o Concedente**”) e ASPI, l’Atto aggiuntivo III alla Convenzione Unica (“**Atto Aggiuntivo**”), approvato con decreto del Ministro delle infrastrutture e delle mobilità sostenibili, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, n. 72 del 23 marzo 2022, registrato dalla Corte dei conti il 29 marzo 2022, n. 620;
- il MIT, con nota del 9 agosto 2022 (prot. ART 17767/2022), ha chiesto all’Autorità di procedere alla valutazione di competenza relativa alla proposta di adeguamento tariffario per l’anno 2022, formulata da ASPI con nota del 15 ottobre 2021 (pervenuta per conoscenza all’Autorità, prot. ART 16169/2021), comprensiva dell’incremento riferibile all’annualità 2021, e complessivamente pari a +3,12%;
- l’Autorità, con nota del 9 settembre 2022, prot. 19119/2022, ha richiamato, tra l’altro, l’attenzione del Concedente sulla circostanza che l’istruttoria da svolgersi sulla richiesta di aggiornamento tariffario è disciplinata dalla procedura delineata al punto 28.4 dell’Allegato A alla delibera n. 71/2019, che prevede che l’Autorità si esprima in merito solo a seguito dell’acquisizione delle valutazioni del concedente stesso e dell’eventuale aggiornamento del Piano Finanziario Regolatorio (anche, “**PFR**”), a tale data non ancora pervenuti;
- con la medesima nota del 9 settembre 2022 è stato, inoltre, rappresentato al MIT che, al fine di assicurare la piena coerenza tra la disciplina regolatoria adottata dall’Autorità e le decisioni giurisprudenziali che impongono uno “sviluppo ordinato” dei procedimenti di revisione dei sistemi tariffari, il computo degli incrementi tariffari annuali deve essere integrato nel processo di monitoraggio annuale, che prende avvio dalla proposta di adeguamento tariffario annuale che il concessionario è tenuto a formulare entro il 15 ottobre di ciascun anno ed in relazione alla quale il concedente è tenuto, ai sensi del punto 28.2 dell’Allegato A alla delibera n. 71/2019, a formulare le verifiche di propria competenza;
- il MIT, con nota del 20 settembre 2022 (prot. ART 19675/2022), ha comunicato, tra l’altro, di avere ancora in corso le verifiche di competenza sulla richiesta di adeguamento tariffario 2022 formulata da ASPI;
- il MIT, con nota del 3 ottobre 2022 (prot. ART 20520/2022), ha inoltrato la “*Relazione Istruttoria*” sulla citata proposta di adeguamento tariffario, nella quale si riferisce, tra l’altro, quanto segue:
 - a. la richiesta di aggiornamento tariffario prevede un incremento della tariffa unitaria media pari a +3,12%, costituito dalla somma: (i) della variazione riferibile all’anno 2021, pari a 1,70%, (ii) della variazione relativa all’anno 2022, pari 1,40% e (iii) dell’effetto composto risultante dal mancato aggiornamento tariffario alla data del 1° gennaio 2021, pari a 0,02%;
 - b. nessuna variazione tariffaria è prevista relativamente all’anno 2020;
 - c. il PEF annesso all’Atto aggiuntivo prevede un incremento tariffario annuo linearizzato pari a

+1,61% nel periodo 2021 – 2038;

- d. la variazione tariffaria richiesta, pari a +3,12%, si attesta su un valore inferiore rispetto al corrispondente incremento previsto nel PFR annesso alla convenzione vigente (par. 4.1 della citata relazione);
 - e. la documentazione complessivamente prodotta da ASPI risulta comprensiva delle informazioni volte ad accertare l'entità della variazione annua della tariffa unitaria media sulla rete gestita;
 - f. le verifiche condotte evidenziano la corrispondenza dei dati riportati negli schemi di calcolo con i valori riconosciuti ai fini regolatori e l'adozione di conteggi conformi agli schemi definiti dalla regolamentazione di riferimento;
 - g. è fatta salva, in ogni caso, la facoltà di operare anche in futuro ulteriori variazioni sulla base di nuovi elementi informativi eventualmente acquisiti nell'espletamento delle attività di vigilanza e controllo;
- con nota del 14 ottobre 2022 (prot. ART 22329/2022), ASPI ha trasmesso al MIT, e per conoscenza all'Autorità, la proposta di adeguamento tariffario per l'anno 2023, inviando l'aggiornamento del Piano Finanziario Regolatorio;
 - con nota del 19 ottobre 2022 prot. 22659/2022, l'Autorità, al fine di ultimare le verifiche di competenza, ha in particolare chiesto al Concedente di: (i) completare, in relazione all'aggiornamento tariffario per l'anno 2022, le proprie valutazioni in ordine alla tariffa unitaria media integrata effettivamente applicabile all'utenza autostradale; (ii) effettuare, entro il 31 ottobre 2022, analoghe verifiche con riferimento alla proposta di aggiornamento tariffario presentata da ASPI per l'anno 2023 con la citata nota del 14 ottobre 2022; (iii) integrare la “*Relazione Istruttoria*” inviata con la citata nota del 3 ottobre 2022 con l'esito delle valutazioni richieste, al fine di quantificare il livello tariffario effettivamente applicabile all'utenza a partire dal 1° gennaio 2023;
 - con nota del 10 novembre 2022 (prot. ART 24156/2022), il MIT ha fornito ulteriori elementi, integrativi rispetto alla predetta “*Relazione Istruttoria*” sulla proposta di aggiornamento tariffario formulata da ASPI per l'anno 2022;
 - con nota del 15 novembre 2022 (prot. ART 24369/2022), il MIT, nel rappresentare il quadro di sintesi delle richieste di adeguamento tariffario per l'anno 2023 formulate dalle società concessionarie autostradali, ha inviato, tra l'altro, la propria “*Relazione Istruttoria*” riguardante la richiesta di aggiornamento tariffario per l'anno 2023, avanzata da ASPI con la citata nota del 14 ottobre 2022, nella quale si riferisce, tra l'altro, quanto segue:
 - a. il PEF annesso all'Atto aggiuntivo prevede un incremento tariffario annuo linearizzato pari a +1,61% nel periodo 2021 – 2038;
 - b. la richiesta di aggiornamento tariffario per l'anno 2023 prevede un incremento della tariffa unitaria media pari a +1,59%; detto incremento dovrà essere applicato alla nuova tariffa rideterminata dopo aver considerato l'incremento tariffario cumulato per l'anno 2022, in quanto relativo agli anni 2022 e 2021 (+3,12%);
 - c. la variazione tariffaria complessiva, pari a +4,76% - per via dell'applicazione combinata degli incrementi relativi alle annualità 2021, 2022 e 2023 - si attesta su un valore inferiore rispetto al corrispondente incremento previsto nel PFR annesso alla convenzione vigente (pari a +4,91%, per via dell'applicazione combinata degli incrementi relativi alle annualità 2021, 2022 e 2023);

- d. la documentazione complessivamente prodotta da ASPI risulta comprensiva delle informazioni volte ad accertare l'entità della variazione annua della tariffa unitaria media sulla rete gestita;
- e. le verifiche condotte evidenziano la corrispondenza dei dati riportati negli schemi di calcolo con i valori riconosciuti ai fini regolatori e l'adozione di conteggi conformi agli schemi definiti dalla regolamentazione di riferimento;
- f. è fatta salva, in ogni caso la facoltà di operare anche in futuro ulteriori variazioni sulla base di nuovi elementi informativi eventualmente acquisiti nell'espletamento delle attività di vigilanza e controllo;

precisato che:

- i contenuti della documentazione pervenuta dal Concedente risultano complessivamente idonei, in termini generali, a fare emergere la valutazione degli elementi quantitativi sottesi all'aggiornamento tariffario, come previsto nel Sistema tariffario ART;
- con la citata nota prot. ART 24156/2022, in relazione alla quantificazione del recupero dei mancati adeguamenti tariffari relativi alle annualità 2021 e 2022 e alla valutazione delle modalità con cui attuare detto recupero, il MIT ha fornito i seguenti elementi di chiarimento:
 - a) le pertinenti verifiche su dette modalità di recupero e sulle relative quantificazioni saranno effettuate a cura dello stesso MIT;
 - b) l'utilizzo del fondo, di cui all'Allegato D annesso all'Atto aggiuntivo, per gli *"sconti tariffari alla generalità degli utenti"* da applicare nel periodo 2020-2028, con una dotazione economica complessiva pari a 241 milioni di euro, appare costituire la modalità prioritaria di recupero del mancato introito in questione, anche nell'impossibilità di ricorrere a minori somme rinvenienti dalle altre voci di impegni a carico della concessionaria – che afferiscono all'esecuzione di interventi localizzati nella Regione Liguria, come da intese risultanti dall'atto negoziale tra ASPI e gli Enti territoriali liguri – alla luce del generalizzato incremento dei prezzi dei materiali;
 - c) in merito alla possibilità di introduzione di una specifica posta figurativa, pur ammissibile in linea di massima, sussiste l'esigenza di una preventiva intesa con la concessionaria nel rispetto dei vincoli definiti convenzionalmente;
- nella *"Relazione Istruttoria"* riguardante la richiesta di aggiornamento tariffario per l'anno 2023, allegata alla citata nota prot. ART 24369/2022, il MIT evidenzia che:
 - a) nell'Atto aggiuntivo è prevista, per il 2023, l'applicazione di uno sconto all'utenza pari all'1,35% della tariffa media unitaria annua riferibile alla medesima annualità, cui consegue che l'incremento tariffario effettivo, rispetto a quanto scaturiente dal meccanismo di aggiornamento, sarà limitato a +3,35% rispetto a +4,76%;
 - b) l'entità dello sconto dovrà essere concordata con il MEF nell'ambito della proposta di decreto interministeriale relativo all'adeguamento tariffario in oggetto;
- la documentazione trasmessa non contiene alcun riferimento ai livelli tariffari previsti per il 2023 a seguito dell'applicazione della modulazione per le diverse categorie di infrastruttura (montagna-pianura) e di veicolo (secondo il criterio asse-sagoma);

ferme restando le generali prerogative dell'Autorità in materia di vigilanza sulla corretta applicazione del Sistema tariffario ART, formula le seguenti valutazioni ai sensi del punto 28.4 dell'Allegato A alla delibera n. 71/2019.

Valutazioni sulla proposta di aggiornamento tariffario

Con riferimento alla proposta di aggiornamento tariffario presentata da ASPI, così come trasmessa all'Autorità da parte del MIT con le proprie valutazioni, si rileva quanto segue:

1. l'aggiornamento tariffario investe le annualità 2021, 2022 e 2023, in occasione della prima applicazione del Sistema tariffario ART, a seguito della sottoscrizione dell'Atto aggiuntivo, divenuto efficace dal 29 marzo 2022;
2. con riferimento al meccanismo di premi/penalità di cui al punto 24 del Sistema tariffario ART non sono stati previsti aggiornamenti tariffari. Ciò in considerazione di quanto disposto nell'Atto aggiuntivo (articolo 20), che prevede che “[e]ntrò 12 mesi decorrenti dalla data di efficacia del III Atto aggiuntivo, le parti definiscono gli indicatori di qualità di cui al punto 24 della Delibera ART n. 71/2019 per ciascuna area tematica. Nei successivi 12 mesi detti indicatori saranno recepiti in un IV Atto aggiuntivo alla presente Convenzione. I meccanismi di attribuzione delle relative premialità/penalità, riportati nel punto 24 della delibera ART n. 71/2019 trovano applicazione a decorrere dalla data di efficacia del predetto IV Atto aggiuntivo”;
3. per quanto concerne l'adeguamento della componente tariffaria di gestione alla luce di variazioni nel livello dei costi incrementali di cui ai punti 18.2 e 23 del Sistema tariffario ART – sia con riferimento all'entrata in esercizio di nuove opere, sia con riferimento a scostamenti nelle sopravvenienze normative e regolamentari – non si registra alcuna modifica ai livelli tariffari previsti nel PEF annesso all'Atto aggiuntivo;
4. con riferimento al calcolo della componente tariffaria di gestione, tuttavia, occorre rilevare che, sia nel Piano Finanziario Regolatorio allegato all'Atto aggiuntivo, sia nella corrispondente proposta di aggiornamento tariffario in esame, il computo del ricavo da traffico e del costo regolatorio correlati a detta componente – a loro volta utilizzati, tra l'altro, per l'applicazione del meccanismo di poste figurative di cui al punto 26 del Sistema tariffario ART – risulta derivare, per ciascun anno del periodo concessorio, dalla moltiplicazione della relativa tariffa unitaria per il volume medio dei traffico 2020-2024, anziché per il volume di traffico specifico di ciascun anno di riferimento.

Appare al riguardo necessario che il concessionario provveda alla rettifica delle formule di calcolo erroneamente utilizzate.

Secondo le simulazioni di calcolo effettuate dagli Uffici dell'Autorità, infatti, l'indicata rettifica, pur non determinando variazioni sul livello tariffario medio da riconoscere per l'anno 2023, che si conferma pari a 0,06572 €/v*km, incide sull'incremento linearizzato applicabile dal 2024, che assumerebbe un valore pari a +1,51% (rispetto a +1,52% stimato dal concessionario).

Ciò al fine di evitare il maggior ricavo per il concessionario - che deriverebbe dalla formula di calcolo di cui si ritiene necessaria la rettifica - stimato, dagli Uffici dell'Autorità, fino alla scadenza della concessione, in circa 180 milioni di euro;

5. circa l'adeguamento della componente tariffaria di costruzione, di cui al punto 25 del Sistema tariffario ART, si evidenzia che la citata nota prot. ART 24369/2022 del MIT contiene, in allegato, una relazione analitica sull'avanzamento degli investimenti, fornita da ASPI in data 27 ottobre 2022, in cui si afferma che “[l]a rendicontazione degli investimenti da gennaio 2020 a dicembre 2021 è relativa ai dati di consuntivo; i

dati del restante periodo sono anch'essi consuntivi da gennaio a settembre 2022 e preventivi per il periodo ottobre - dicembre 2022".

Per quanto attiene alla quantificazione degli importi afferenti agli investimenti, si prende atto che le variazioni apportate ai relativi livelli annui rispetto al PFR originario – come affermato al paragrafo 5.1 della relazione redatta dalla competente direzione MIT e allegata alla citata nota prot. ART 24369/2022, che attesta inoltre la congruenza dei valori recepiti nel PFR con le variazioni del capitale investito netto – sono correlate a “*mancata approvazione di progetti*” e a “*riconoscimento di importi inferiori a quelli consuntivati*”.

Tali variazioni risultano inoltre declinate in una riprogrammazione dei livelli annui di investimento avuto riguardo all'intero periodo concessorio 2020-2038, con uno spostamento in avanti nel tempo della spesa che incide significativamente sul valore attuale netto degli investimenti. Al riguardo, le stime effettuate dagli Uffici dell'Autorità evidenziano una riduzione di tale valore attuale netto quantificabile in circa 142,5 milioni di euro, seppure a fronte di un incremento complessivo della spesa per investimenti, stimato in circa 84,5 milioni di euro e non esplicitamente documentato.

Le modifiche così formulate alla programmazione degli investimenti, che peraltro sembrerebbero sostanziarsi in una revisione dei contenuti dei documenti di programmazione economica e finanziaria oggetto di approvazione da parte del CIPES, determinano l'aggiornamento di parametri che, invece, non dovrebbero essere oggetto di ricalcolo nel periodo regolatorio (si veda, ad esempio, quanto riportato al successivo punto 6) e, più in generale, della dinamica tariffaria.

Al riguardo, rileva segnalare che l'applicazione di una tariffa linearizzata sull'intero periodo residuo di validità della concessione deve essere attentamente rivalutata rispetto alla effettiva attuabilità degli investimenti da realizzare da parte del concessionario: la tariffa lineare incorpora, infatti, anche la remunerazione degli investimenti futuri e, nel caso di mancato rispetto dei tempi di realizzazione e/o variazioni degli importi degli investimenti, potrebbe determinare una anticipazione tariffaria implicita a vantaggio del concessionario.

Occorre, pertanto, che il Concedente valuti, a fronte del verificarsi di circostanze che possano indurlo ad assentire alla riprogrammazione degli interventi eventualmente proposta dal concessionario, se il meccanismo della linearizzazione possa, anche prospetticamente, rappresentare un effettivo vantaggio per gli utenti autostradali o se debba invece essere considerato, in sede di revisione del PEF, un diverso meccanismo di dinamica tariffaria. Analoga attenzione va infine posta sui meccanismi di ammortamento adottati dal concessionario.

Per quanto attiene al meccanismo di penalità, parimenti previsto al punto 25 del Sistema tariffario ART, si evidenzia che il Concedente, al paragrafo 5.2 della propria “*Relazione Istruttoria*” allegata alla citata nota prot. ART 24369/2022, afferma che “[s]ulla base degli elementi informativi forniti ASPI attesta l'assenza di ritardi nell'attuazione degli investimenti imputabile al proprio operato”, senza che al riguardo risultino le valutazioni effettuate dal Concedente stesso, in riferimento ai ritardi correlati, ad esempio, ai contenziosi con gli appaltatori e alla gestione delle interferenze con enti territoriali/locali, come desumibili dalla documentazione allegata alla richiamata nota prot. ART 24369/2022, senza potersi escludere, in merito, alcuna responsabilità da parte del concessionario;

6. con riferimento all'applicazione del meccanismo di poste figurative previsto al punto 26 del Sistema tariffario ART, si rileva come il tasso medio utilizzato per l'attualizzazione degli importi annui afferenti alle poste figurative stesse (11,35%) sia diverso da quello previsto nel PFR allegato all'Atto aggiuntivo (11,32%).

Al riguardo si rileva che tale variazione, e che potrebbe essere determinata dalle modifiche della programmazione degli investimenti, dovrebbe essere valutata, più opportunamente, alla fine del periodo regolatorio, quando, con l'aggiornamento del PFR, la riprogrammazione degli investimenti e il relativo impatto sui parametri tariffari possano ritenersi consolidati.

Ciò in quanto l'impatto sul totale dei ricavi previsti nell'ambito del periodo concessorio è stimato, dagli Uffici dell'Autorità, in circa 200 mln di euro.

Alla luce di quanto esposto, esaminata la documentazione pervenuta in relazione all'adeguamento tariffario da applicare a partire dal 1° gennaio 2023 alle tratte autostradali assentite in concessione ad Autostrade per l'Italia S.p.A., l'Autorità formula i rilievi sopra evidenziati.

Si segnala peraltro che nel corso dell'istruttoria svolta sono emersi, in particolare, i seguenti due profili che, pur esulando dalle valutazioni oggetto del presente parere, rilevano ai fini della corretta applicazione del sistema tariffario nel periodo regolatorio, suscettibili di intervento dell'Autorità in applicazione dell'articolo 43, comma 2-bis, del d.l. 201/2011, nonché delle specifiche previsioni di cui al Sistema tariffario ART:

- I. l'utilizzo del fondo per gli *"sconti tariffari alla generalità degli utenti"* per il recupero dei mancati adeguamenti tariffari per le annualità 2021 e 2022;
- II. la modulazione della tariffa unitaria media prevista per il 2023 dal concessionario per le diverse categorie di infrastruttura (montagna-pianura) e di veicolo (secondo il criterio asse-sagoma).

Le presenti valutazioni sono trasmesse al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e ad Autostrade per l'Italia S.p.A., nonché pubblicate sul sito web istituzionale dell'Autorità.

Torino, 30 novembre 2022

Il Presidente
Nicola Zaccheo

(documento firmato digitalmente
ai sensi del d.lgs. 82/2005)