

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 Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Autovia Padana 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 concernenti i sistemi tariffari dei pedaggi.

Per quanto riguarda 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 e a dirimere le relative controversie*» (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*».

La riportata previsione, se inizialmente era riferita alle sole nuove concessioni, è stata poi estesa anche alle concessioni in essere per effetto della modifica dell'articolo 37, comma 2, lettera g), del decreto-legge n. 201/2011 ad opera

dell'articolo 16, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 109/2018 (di seguito anche "decreto Genova"), al fine di superare le molteplici criticità che affliggevano il settore¹ e, specificamente, nell'ottica di stimolare una maggiore efficienza e nel contempo provare a correggere il problema dell'extragettito².

Nello specifico, il Sistema tariffario adottato dall'Autorità a partire dai provvedimenti conclusivi dei procedimenti avviati con la delibera n. 16/2019³ e adesso riproposto nel documento per la consultazione relativo alla concessione assentita ad Autovia Padana S.p.a. - si sostanzia nella:

- i. individuazione del perimetro dei costi ammissibili del concessionario e relativa valorizzazione;
- ii. individuazione del livello tariffario massimo iniziale, da determinare *ex ante* avvalendosi dei riferimenti e dei criteri specificati in relazione alle singole componenti tariffarie (rispettivamente: i) di gestione; ii) di costruzione; iii) per oneri integrativi) ed alle correlate previsioni dei volumi di traffico;
- iii. applicazione per la componente tariffaria di gestione del metodo del *price cap*, con determinazione a cadenza quinquennale dell'indicatore di produttività X, come fissato dall'Autorità applicando un modello econometrico che utilizza la metodologia della funzione di frontiera di costo stocastica (*Stochastic Frontier Analysis*, anche abbreviata in "SFA") di cui alla delibera n. 70/2016 del 23 giugno 2016 (pubblicata su: <https://www.autorita-regolazione.it/leggi/70/2016>)

¹ Si rinvia alle osservazioni espresse in materia dall'AGCM e dall'allora AVLP nella segnalazione congiunta del 28 marzo 2006 (documento AS336 del 28 marzo 2006: <http://legxv.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/commissioni/allegati/08/segnalazione%20AS336.pdf>), sempre dall'allora AVLP con ulteriori segnalazioni del 2006 (la prima dell'8 giugno 2006: <https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/Atto?ca=2693> e la seconda del 19 ottobre 2006: <https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/Atto?ca=2719>), ancora dall'AGCM con le segnalazioni del 4 luglio 2008 (e del 9 febbraio 2010 ([https://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12563290035806C/0/AFC506FAA邢FD1625C125747F002A3676/\\$File/AS455.pdf](https://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12563290035806C/0/AFC506FAA邢FD1625C125747F002A3676/$File/AS455.pdf))) e del 9 febbraio 2010 ([https://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12563290035806C/0/541C10EBF01FC3EAC12576C400601121/\\$File/AS659.pdf](https://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12563290035806C/0/541C10EBF01FC3EAC12576C400601121/$File/AS659.pdf))), dalla Banca d'Italia nel 2015 (cfr. audizione dal Capo del Servizio di Struttura economica della Banca d'Italia presso la Camera dei Deputati dell'11 giugno 2015: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-vari-2015/sesto-audizione-110615.pdf>) ed infine dalla Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, con la deliberazione 18 dicembre 2019, n. 18/2019/G (<https://www.corteconti.it/Download?id=145d14c4-8879-4244-a2b0-0f04606402bc>).

² Come efficacemente ribadito nel corso dell'audizione presso il Senato della Repubblica del Capo del Servizio Struttura economica della Banca d'Italia, in linea con quanto già evidenziato dalla Corte dei conti con la deliberazione n. 18/2019/G, i nuovi poteri attribuiti all'ART dal decreto Genova consentono "[...] un'opportuna omogeneizzazione dei regimi tariffari, con l'applicazione di un unico modello di *price cap* [...]" e "[...] nell'esercizio di tali poteri, è rimesso all'Autorità il compito di assicurare che la dinamica delle tariffe sia pienamente giustificata dagli investimenti realizzati e dagli standard di qualità raggiunti, garantendo al contempo un'adeguata remunerazione per il concessionario [...]" (pubblicato su: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-vari-2020/Balassone-audizione-2020.07.07.pdf>). Peraltro, nella medesima audizione sono stati riportati una serie di dati economici che mettono ancora una volta in luce il problema dell'iper-remuneratività delle gestioni.

³ 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. Infine, con delibere n. 29/2020 del 12 febbraio 2020, n. 106/2020 del 18 giugno 2020 e n. 87/2021 del 17 giugno 2021, 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., all'autostrada A36-A59-A60 Pedemontana Lombarda, affidata a Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.a., e all'autostrada A35 Brescia-Milano, affidata a Società di Progetto Brebemi S.p.a., il cui concedente è Concessioni Autostradali Lombarde S.p.a. (di seguito: CAL). L'Autorità, da ultimo con delibera n. 154/2022 del 14 settembre 2022, 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.

In precedenza, 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 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.

- <trasporti.it/delibere/delibera-n-70-2016/>);
- iv. definizione dei criteri e riferimenti per la quantificazione della remunerazione sul capitale investito netto, secondo il metodo basato sul costo medio ponderato delle fonti di finanziamento, capitale di rischio e di debito (WACC);
 - v. definizione di un articolato meccanismo di penalità/premi da applicare alla componente tariffaria di gestione in relazione alla qualità dei servizi offerti, volto a fornire al concedente, nell'ambito di predefinite aree tematiche, la possibilità di individuare gli indicatori e i relativi obiettivi di qualità, monitorare il conseguimento degli obiettivi posti, valutare la performance del concessionario autostradale, e conseguentemente applicare immediatamente i meccanismi di penalità/premi con effetto diretto sulla tariffa all'utente;
 - vi. definizione di un meccanismo di adeguamento annuo della componente tariffaria di costruzione correlato all'attuazione degli investimenti, che tiene conto della quota di investimenti effettivamente realizzati rispetto a quanto programmato, nonché dell'eventuale correlata penalità per gli investimenti non effettuati per responsabilità del concessionario;
 - vii. definizione di obblighi di separazione contabile a carico del concessionario e previsione del relativo sistema di contabilità regolatoria;
 - viii. definizione delle verifiche sulla corretta applicazione del Sistema tariffario ed in particolare sulla corretta applicazione della componente tariffaria integrativa relativa al monitoraggio annuale della qualità e degli investimenti.

Il pedaggio definito secondo i criteri dell'Autorità si articola secondo tre componenti:

- la prima (componente tariffaria di gestione), finalizzata a permettere il recupero dei costi operativi (inclusi quelli incrementali legati ai nuovi investimenti e alle sopravvenienze legislative e regolamentari), nonché dei costi di capitale afferenti agli *asset* di funzionamento per la gestione della concessione, non reversibili al termine del rapporto concessorio;
- la seconda (componente tariffaria di costruzione), finalizzata a permettere il recupero dei costi di capitale afferenti agli *asset* reversibili al termine del rapporto concessorio;
- la terza (componente tariffaria per oneri integrativi), finalizzata al recupero di oneri specifici conseguenti ad eventuali obblighi di natura normativa o convenzionale connessi all'affidamento in concessione.

Dunque, i criteri definiti dall'Autorità per la sola componente di gestione prevedono che il concessionario calcoli *ex ante* (ossia nel corso del c.d. "anno ponte") i livelli di pedaggio da applicare per il successivo quinquennio (c.d. "periodo regolatorio"), a partire dai costi rilevati dal bilancio di esercizio relativo alla più recente annualità disponibile (c.d. "anno base", annualità che precede l'anno ponte), avendo cura, per ciascuna delle future annualità, di modificare i livelli tariffari di partenza (sempre e solo per la componente di gestione), tenendo conto sia del tasso di inflazione che del recupero di efficienza, in piena applicazione della metodologia *price cap* imposta dalla legge.

In sostanza, detta metodologia impone al concessionario inefficiente di ridurre progressivamente, nel tempo, una certa quota dei livelli tariffari applicati all'utenza rispetto a quelli iniziali, al fine di incentivarlo ad assumere le iniziative necessarie per assicurare l'efficienza della gestione e, per tal verso, un duraturo contenimento dei costi per l'utenza stessa.

I criteri definiti dall'Autorità sia per la componente tariffaria di costruzione che per quella riferita agli oneri integrativi, sono stabiliti in modo da assicurare il pieno e completo recupero delle risorse impiegate dal concessionario, prevedendo tra l'altro la remunerazione del capitale investito, basata su tassi medi di mercato.

Un'ulteriore caratteristica del Sistema tariffario introdotto dall'ART risiede, come detto, nell'utilizzo della richiamata metodologia SFA per la determinazione del coefficiente di efficientamento.

In proposito, è necessario premettere che, a causa della natura monopolistica del settore autostradale, le imprese non sono incentivate a migliorare la propria *performance* poiché, in assenza di una appropriata cornice regolatoria, i costi da loro sostenuti sarebbero automaticamente "ribaltati" in tariffa, gravando così sugli utenti finali.

Per questo motivo, l'articolo 37, comma 2, lettera g), del decreto-legge n. 201/2011 contempla, al primo e all'ultimo

periodo, una regolazione settoriale fondata: i) sul metodo del *price cap*, che attribuisce all'ART il compito di individuare un obiettivo di efficientamento su base pluriennale; e ii) sul modello della concorrenza per confronto (*yardstick regulation*) che, tramite il raffronto della *performance* delle diverse imprese monopolistiche che operano nello stesso settore, simula un mercato competitivo, in modo da promuovere comunque le dinamiche concorrenziali.

L'impianto originario è stato rafforzato dal decreto Genova, che ha inteso imprimerne una netta discontinuità rispetto al pregresso regime tariffario anche per le concessioni vigenti, i cui effetti (fortemente critici) sono stati più volte stigmatizzati; in definitiva, alla stregua di quanto rilevato da ultimo dalla Corte dei conti con la deliberazione n. 18/2019/G, la regolazione dell'ART spazia su più fronti, “[...] al fine di ridurre la remunerazione del capitale investito, introdurre parametri di efficienza più stringenti, restituire parte dei ricavi generati dal traffico oltre le previsioni e indurre al pagamento di penali per i ritardi negli investimenti [...]” (cfr. pag. 74-75).

Tanto chiarito, la SFA utilizzata per la determinazione del parametro di efficientamento procede alla stima della “funzione di costo di frontiera”, indicando il costo operativo efficiente, dati il livello di *output* (produzione ed erogazione del servizio) e i prezzi dei fattori produttivi; così, permette una misura dell’inefficienza delle gestioni, prendendo in considerazione i fattori che maggiormente influenzano i costi delle diverse concessionarie autostradali, siano esse di dimensione piccola o medio-grande.

Quindi, la “X” viene calcolata come il rapporto tra il costo effettivo e quello efficiente, ovvero quello che la singola impresa potrebbe potenzialmente sostenere in funzione delle sue peculiari caratteristiche (fra cui, l'estesa chilometrica, la percentuale di opere maggiori e di rete a tre corsie gestite, etc.), e al netto del c.d. “noise”.

Difatti, tra le peculiarità del metodo vi è quella della tracciatura di una frontiera di costo efficiente “epurata” del “noise”, ossia del “rumore” statistico, sul quale l’impresa non può intervenire, perché dovuto a elementi al di fuori del controllo della stessa.

In questo modo si richiede alle imprese di tendere verso la frontiera che, per sua natura, è modulata per tenere conto dei soli margini di intervento concretamente realizzabili.

Riassumendo, con il *price cap*: i) il regolatore stabilisce anticipatamente l’evoluzione futura dei prezzi che l’impresa potrà praticare nel corso di un periodo pluriennale (nel caso del sistema ART: cinque anni); ii) la dinamica dei prezzi è, quindi, fissata *ex ante*, ossia prima dell’inizio del periodo regolatorio, e tendenzialmente non viene rivista nel corso di esso; iii) con il parametro “X” il regolatore impone all’impresa una predeterminata riduzione dei ricavi attesi, tale da indurla ad un proporzionale abbattimento dei costi unitari. La dinamica del parametro “X” è fissata all’inizio del periodo regolatorio per tutti gli anni che lo compongono.

In definitiva, il modello vincola il livello dei prezzi dell’impresa regolata al livello dei costi delle imprese più efficienti (*benchmark*), comparabili per settore di attività e per dimensione, e ciò con riferimento ad una “frontiera di efficienza” determinata con metodologie econometriche consolidate, in esito all’analisi di serie storiche di dati tecnico-economici relativi a tutte le concessionarie autostradali operanti in Italia. In tal modo, attraverso la regolazione, vengono poste in condizioni di concorrenza indiretta imprese che in concorrenza non sono, attesa la condizione di mercato (monopolio naturale).

La *ratio* del *price cap* è quella di fornire un forte stimolo all’efficienza: le imprese sono incentivate ad abbattere i propri costi – fino, o addirittura al di sotto, del livello dei costi delle imprese più efficienti – allo scopo di trattenere a loro vantaggio i guadagni di efficienza realizzati. A ciò si abbina un sistema di incentivi fondato sulla concorrenza comparativa tra le imprese (*yardstick regulation*): la metodologia ART si fonda infatti sull’assunto che imprese che operano in condizioni analoghe hanno (tendenzialmente) livelli di costi simili.

I principali aspetti del sistema tariffario dell’Autorità sono stati già sottoposti al vaglio del Consiglio di Stato che, con le sentenze n. 3484/2022 e n. 8765/2022, ha confermato la piena legittimità dello stesso, con puntuali e approfondite argomentazioni, a cui si rinvia.

Tanto chiarito, alla stregua di quanto già stabilito dalla delibera n. 16/2019, l’Autorità provvede alla definizione del sistema tariffario per ciascuna concessione alla scadenza del relativo periodo regolatorio.

A tal riguardo, si rappresenta che, con nota prot. 1675/2021, l'Autorità ha segnalato al Ministero concedente che l'Allegato E alla Convenzione Unica stipulata tra lo stesso e la Società di Progetto Autovia Padana S.p.a. in data 31 maggio 2017 indica la decorrenza del primo periodo regolatorio dal 1° gennaio 2016 con termine al 31 dicembre 2020; nel contempo, è stato evidenziato come, dalla Relazione sull'attività di vigilanza svolta dalla competente Direzione Generale del medesimo Ministero per l'anno 2018, emergeva che il periodo regolatorio per la concessione in questione decorrerebbe dal 28 febbraio 2018, con scadenza al 28 febbraio 2023.

Il Ministero concedente ha riscontrato tale comunicazione con la nota prot. ART 2333/2021, “[...] conferma[ndo] per la società Autovia Padana p.A. la decorrenza del periodo regolatorio a far data dal 28 febbraio 2018, in coincidenza con l'effettivo subentro della medesima concessionaria alla Società Centro Padane p.A. nella gestione della tratta di competenza. Tale circostanza rende necessario lo slittamento dell'inizio del periodo regolatorio al 28 febbraio 2018, in luogo della data del 2016 contemplata dal Piano economico - finanziario allegato alla convenzione vigente del 31 maggio 2017”.

Conseguentemente, si prende atto di quanto sostenuto dal concedente nella nota da ultimo citata, in ordine all'imminente scadenza del periodo regolatorio, circostanza peraltro ribadita anche dal concessionario nel proprio bilancio di esercizio 2021⁴.

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 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/
n. 30/2021 dell'11 marzo 2021	Relazione illustrativa	https://www.autorita-trasporti.it/delibere/delibera-n-30-2021/

⁴ Si fa qui riferimento al Bilancio di esercizio 2021 (pag. 7), pubblicato al link: <https://www.autoviapadana.it/wp-content/uploads/Autovia-Padana-Bilancio-2021.pdf>

Delibere	Documento	Link al sito web istituzionale dell'Autorità
n. 87/2021 del 17 giugno 2021	Relazione istruttoria	https://www.autorita-trasporti.it/delibere/delibera-n-87-2021/

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, da ultimo con delibera n. 154/2022 del 14 settembre 2022.

Torino, 10 novembre 2022

Il Responsabile del Procedimento
Roberto Piazza

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