



CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO AVVIATO CON
DELIBERA N. 216/2022 DEL 16 NOVEMBRE 2022,
RECANTE “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.”

RELAZIONE ISTRUTTORIA
DEGLI UFFICI

ART

SOMMARIO

INDICE DELLE ABBREVIAZIONI	3
1. PROCEDIMENTO	4
1.1. Il procedimento avviato con delibera n. 216/2022	4
1.2. Ambito di intervento della regolazione	4
2. ESITI DELLA CONSULTAZIONE	5
2.1. Punto 16 del Documento – Tasso di remunerazione del capitale investito	5
2.2. Punto 17 del Documento – Meccanismo di salvaguardia per le opere realizzate o in corso di realizzazione	6
2.3. Punto 20 del Documento – Obiettivo di incremento di produttività da efficientamento	7
2.4. Punto 24 del Documento – Meccanismi di penalità/premi con riferimento alla valutazione della qualità dei servizi	8
2.5. Punto 25 del Documento – Adeguamento tariffario correlato all’attuazione degli investimenti	8
2.6. Punto 27 del Documento – Meccanismo di contenimento dei maggiori ricavi mediante <i>revenue sharing</i>	8
CONCLUSIONI	10



INDICE DELLE ABBREVIAZIONI

ART	<i>Autorità di regolazione dei trasporti</i>
MIT	<i>Ministero delle infrastrutture e dei trasporti</i>
SFA	<i>Stochastic Frontier Analysis</i>
WACC	<i>Weighted Average Cost of Capital</i>

1. PROCEDIMENTO

1.1. Il procedimento avviato con delibera n. 216/2022

Con delibera n. 216/2022 del 16 novembre 2022, l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito, anche: Autorità o ART) ha disposto l'avvio del procedimento volto a definire il Sistema tariffario di pedaggio, basato sul metodo del *price cap* e con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale, relativo alla vigente Convenzione Unica tra Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (di seguito: MIT) e Autovia Padana S.p.a. (di seguito: il Concessionario).

Con la medesima delibera è stata indetta la relativa consultazione pubblica, indicando come termine per la formulazione di osservazioni e proposte la data del 19 dicembre 2022.

Alla consultazione ha partecipato unicamente il Concessionario che, con nota del 19 dicembre 2022 (prot. ART 26610/2022), ha formulato le osservazioni di cui si darà conto nei successivi paragrafi, in merito alle quali gli Uffici dell'Autorità hanno svolto le proprie valutazioni.

Dall'attività istruttoria non sono emersi elementi che comportano la necessità di modificare il documento posto in consultazione, il quale reca il medesimo Sistema tariffario già adottato dall'Autorità per tutte le altre concessioni e che, pertanto, viene confermato anche per quella assentita ad Autovia Padana S.p.a.

1.2. Ambito di intervento della regolazione

Come già rappresentato nella Relazione illustrativa della menzionata delibera n. 216/2022, il presente provvedimento è adottato in funzione dei poteri assegnati all'Autorità dalla norma istitutiva, in particolare dagli articoli 37 [comma 2, lettere a), b), c) e g)] e 43 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, come novellati dall'articolo 16, comma 1, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130.

Sempre nella citata Relazione illustrativa si evidenziava che il Consiglio di Stato, con le sentenze n. 3484/2022 e n. 8765/2022, si è pronunciato per la piena legittimità del Sistema tariffario stabilito dall'Autorità.

Successivamente, tali decisioni sono state richiamate dal TAR Piemonte, che ha rigettato integralmente i ricorsi proposti da altri concessionari autostradali con le recenti sentenze n. 24/2023 e n. 46/2023.

In particolare, con quest'ultima pronuncia il giudice di primo grado ha chiarito, tra l'altro, che l'eventuale affidamento della concessione all'esito di una procedura ad evidenza pubblica non impedisce affatto il doveroso recepimento del sistema tariffario definito dall'Autorità; argomentazione che supera, rendendole impercorribili, alcune delle ipotesi veicolate dal Concessionario con le proprie osservazioni formulate in esito alla consultazione svolta (come si dirà *infra*).

Tanto premesso, in esito all'istruttoria svolta, si è provveduto a stabilire un Sistema tariffario per la Convenzione Unica tra MIT e Autovia Padana S.p.a. che si applica a partire dal **1° gennaio 2024**, per la necessità di coordinare le disposizioni che caratterizzano la disciplina individuata dall'Autorità in materia di sistema tariffari del settore autostradale con la prima annualità del nuovo periodo regolatorio del concessionario interessato, che, sulla base della documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria, decorrerebbe dal 28 febbraio 2023.

Il Sistema tariffario include, tra l'altro, una misura di salvaguardia finalizzata ad assicurare al concessionario il recupero degli investimenti già realizzati o realizzandi nel rispetto del livello di redditività scaturente dall'applicazione del sistema tariffario previgente.

Detto nuovo Sistema tariffario stabilito dall'Autorità consentirà al Concessionario di procedere all'elaborazione del Piano economico-finanziario e del Piano finanziario regolatorio, che a sua volta il concedente, previa propria valutazione, sottoporrà al parere di competenza dell'Autorità di cui all'articolo 43 del d.l. 201/2011.

2. ESITI DELLA CONSULTAZIONE

La Relazione illustrativa relativa alla delibera n. 216/2022 reca la descrizione degli istituti e delle tematiche rilevanti, nonché degli elementi essenziali del provvedimento sottoposto a consultazione, unitamente alla *ratio* degli interventi regolatori proposti.

Ciò premesso, nel prosieguo della presente Relazione istruttoria si darà conto, sinteticamente, della fase istruttoria finale del procedimento, ossia:

- delle osservazioni formulate dal Concessionario in merito ai contenuti del Documento;
- delle motivate valutazioni degli Uffici riguardo alle suddette osservazioni,

rinviano alla citata Relazione illustrativa per quanto non direttamente interessato dalle osservazioni pervenute in sede di consultazione.

Al fine di semplificare la lettura della presente Relazione istruttoria, si precisa che:

- per “**Documento**” si intende il citato documento posto in consultazione, allegato alla delibera n. 216/2022;
- per “**Allegato A**” si intende il documento contenente il Sistema tariffario stabilito dall’Autorità e allegato alla delibera di conclusione del procedimento.

2.1. Punto 16 del Documento – Tasso di remunerazione del capitale investito

Una prima osservazione riguarda il punto 16, il quale definisce la metodologia utilizzata per la determinazione del Tasso di remunerazione del capitale investito.

Il Concessionario evidenzia che alcuni parametri necessari alla definizione del WACC sono stati oggetto di offerta nella gara aggiudicata allo stesso Concessionario nel 2015, in particolare:

- i. il rendimento dei mezzi propri (k_e), oggetto di offerta e fissato per tutta la durata della concessione;
- ii. il costo del debito, oggetto di offerta e rideterminato in caso di rifinanziamento;
- iii. il *gearing*, fissato per tutta la durata della concessione e non soggetto ad aggiornamento periodico.

Il Concessionario ritiene che l'applicazione di un WACC definito dall’Autorità “*rischierebbe di compromettere la sostenibilità economico-finanziaria del Piano, nonché dell’offerta sulla base della quale si è proceduto all’affidamento*”.

Sul punto, alla stregua di quanto già anticipato *supra*, è sufficiente rilevare come il TAR Piemonte, con la menzionata sentenza n. 46/2023, abbia già acclarato che il Sistema tariffario dell’ART deve essere applicato ad ogni concessione, ivi specificamente incluse quelle affidate all’esito di una procedura ad evidenza pubblica, e quindi: “*non risultano condivisibili le argomentazioni della ricorrente secondo cui la delibera impugnata non potrebbe trovare applicazione con specifico riferimento alla concessione di Strada dei Parchi, poiché aggiudicata all’esito di una procedura a evidenza pubblica rispettosa delle logiche concorrenziali. Tale circostanza non è idonea a inibire l’esercizio del potere dell’ART di definire “criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi” e, con particolare riferimento proprio al settore autostradale, di stabilire nuovi sistemi tariffari, poiché detta competenza è prevista direttamente dalla legge in termini generali e senza alcuna limitazione dipendente dalle modalità di costituzione del rapporto concessorio. Peraltro, nell’ambito del quadro normativo delineato dall’art.37 del D.L. n. 201/2011, l’implementazione della concorrenza e il ricorso a metodologie capaci di stimolare il confronto concorrenziale rappresentano un valore “di sistema”, cioè legato alla condizione del settore nel suo complesso e non a quella del singolo operatore economico, fermo restando che non vi sono ragioni per escludere la possibilità, anche per una concessione affidata all’esito di una procedura a evidenza pubblica, di raggiungere obiettivi di efficientamento nella gestione e riduzione dei costi cui tende il meccanismo tariffario introdotto dall’Autorità*”.

Il Concessionario segnala poi di avere offerto un *"corrispettivo di concessione di importo estremamente rilevante, pari a 41 milioni di euro, non soggetto a tariffa e, dunque, a totale carico del rendimento degli azionisti"*.

Al riguardo si chiarisce che l'equilibrio economico della gestione in concessione è garantito dal Sistema tariffario di pedaggio definito dall'Autorità, nell'ambito delle partite economico-finanziarie ammissibili a tali fini.

Infine, il Concessionario ritiene il WACC determinato dall'Autorità, con la delibera n. 154/2022, *"non adeguato ai fini della redazione del PEF con decorrenza a partire dal 1° gennaio 2024, basandosi su dati di mercato non attuali, in quanto relativi ai due anni precedenti, nonché non rappresentativi delle condizioni di mercato attese dagli investitori all'inizio del nuovo periodo regolatorio, soprattutto nell'attuale contesto di volatilità dei tassi"*.

In proposito, è opportuno evidenziare, tra l'altro, che la giurisprudenza in materia ha ritenuto pienamente legittimo il WACC determinato dall'ART, affermando, in particolare, che *"l'utilizzo di un dato di settore su base quinquennale e non annuale trova giustificazione nell'obiettivo, perseguito dal nuovo sistema tariffario, di fornire un parametro espressivo di un intero settore in un arco temporale significativo e non soluzioni tailor made calate sulla realtà del singolo concessionario, in ossequio all'intera filosofia del sistema basato sul raffronto con soglie di efficienza per settori allargati (cfr. TAR Piemonte, Sez. II, 25.11.2022, n. 1027). In questa prospettiva, pertanto, vengono necessariamente in considerazione valori "virtuali", riferiti non ad una singola impresa, ma al mercato nel suo complesso ed utilizzati indirettamente come parametri di determinazione tariffaria (cfr. Cons. di Stato, Sez. VI, 19.01.2016, n. 165)"* (TAR Piemonte sentenza n. 24/2023).

Anche in tale prospettiva, tra l'altro, non risulta condivisibile l'asserita non attualità dei dati di mercato utilizzati per il calcolo del tasso di remunerazione del capitale investito rispetto all'inizio del nuovo periodo regolatorio, atteso che, sulla base della documentazione agli atti, il periodo regolatorio per la concessione in questione decorrerebbe dal 28 febbraio 2023 (si veda, al riguardo, quanto riportato a pagina 5 della Relazione illustrativa della delibera n. 216/2022), data rispetto alla quale i valori del tasso di remunerazione del capitale investito netto approvati con la citata delibera n. 154/2022 risultano aggiornati a meno di cinque mesi.

Peraltro, pare opportuno rilevare altresì che, sulla base di quanto verificato nel corso dell'istruttoria svolta dall'analisi: (i) dei dati di contabilità disponibili nel sistema in uso presso la Direzione generale per le strade e le autostrade, l'alta sorveglianza sulle infrastrutture stradali e la vigilanza sui contratti concessori autostradali del Ministero concedente, nonché (ii) dei bilanci disponibili, il Concessionario risulterebbe avere già avviato buona parte delle opere previste dalla Convenzione, opere che in base al Sistema tariffario (v. in particolare punti 2.18 e 17) vengono remunerate secondo il tasso interno di rendimento scaturente dall'applicazione del sistema tariffario previgente, piuttosto che secondo il tasso di remunerazione del capitale investito definito dall'Autorità nel punto 16 dell'Allegato A.

2.2. Punto 17 del Documento – Meccanismo di salvaguardia per le opere realizzate o in corso di realizzazione

Il punto 17 del Documento illustra le modalità di determinazione del Tasso interno di rendimento ai fini della remunerazione delle opere realizzate o in corso di realizzazione.

Il Concessionario ritiene che *"il tasso di remunerazione spettante al concessionario deve essere calcolato con delle modalità coerenti a quelle previste negli atti convenzionali sulla base dei quali è stata effettuata l'offerta in gara, ed effettuato l'affidamento"*.

Al riguardo, si richiama quanto rappresentato nella precedente sezione circa la pretesa di ritenere imm modificabili le condizioni poste all'interno della vigente convenzione in quanto derivanti dagli esiti della gara con cui si è disposto l'affidamento.

2.3. Punto 20 del Documento – Obiettivo di incremento di produttività da efficientamento

Il punto 20 del Documento definisce l'obiettivo di incremento di produttività X_t e ne descrive le modalità di determinazione.

Il Concessionario chiede che l'obiettivo di recupero di efficienza produttiva sia parametrato sui costi, a suo dire, effettivamente efficientabili, perché:

- i costi operativi offerti dal concessionario, come espressi nel Piano Economico Finanziario allegato agli atti convenzionali, risulterebbero già efficienti in quanto parametrati in base ad una precisa strategia di gara, finalizzata a presentare l'offerta economica più vantaggiosa;
- ritiene di avere già conseguito efficientamenti elevati rispetto alla dinamica dei costi che era stata prevista in sede di gara.

Inoltre, *"non condivide le modalità di calcolo del parametro di efficientamento, basate su un approccio top-down di carattere econometrico, il quale – tuttavia – non considera in maniera adeguata le specificità delle singole concessionarie"*.

Sul primo aspetto fermo restando quanto già osservato sull'erroneità della tesi fondata sull'immodificabilità del rapporto concessorio, è altrettanto erroneo ritenere che, in un contesto di monopolio naturale, il solo meccanismo della gara incentivi gli operatori a mantenere i loro costi a livello efficiente per tutto il periodo concessorio, potendo ribaltare i propri costi sulle tariffe. Infatti, se, da un lato, il ricorso alla gara è finalizzato all'individuazione del gestore potenzialmente più efficiente, dall'altro lato, è comunque necessario un successivo e continuo stimolo affinché l'efficienza sia concretamente perseguita, tramite la regolazione pro-concorrenziale.

In realtà, i supposti efficientamenti raggiungibili tramite gara rischiano di essere disattesi sia a causa delle modifiche del contesto macroeconomico e settoriale che intervengono medio tempore e che sono difficilmente prevedibili in fase di gara, sia per via della mancanza di un incentivo del mercato (insussistente in queste ipotesi) al costante raggiungimento dei maggiori livelli di efficienza conseguibili. A maggior ragione se si considera che la concessione in esame scadrà nel 2042.

Si rileva poi che l'incomprimibilità dei costi asserita dal Concessionario, peraltro senza specificare quale tipologia di costi né la motivazione, è contraria alla logica sottostante al sistema incentivante del *price cap*, imposto dal legislatore per la regolazione dei servizi di pubblica utilità, inclusi quelli del settore dei trasporti. Difatti, siffatta metodologia è fondata, come noto, su una tecnica di regolazione dei prezzi orientata all'incentivo all'efficienza del concessionario e non al mero riconoscimento a piè di lista dei costi del concessionario stesso.

In merito alla metodologia utilizzata per il calcolo dell'efficientamento, la *Stochastic Frontier Analysis* (SFA), essa procede alla stima della "funzione di costo di frontiera", indicando il costo operativo minimo, 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 alcune caratteristiche esogene che influenzano i costi. Difatti, tra le peculiarità del metodo vi è il fatto che esso traccia una frontiera di costo efficiente "epurata" del c.d. "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. 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, i volumi di traffico, la percentuale di opere maggiori e di rete a tre corsie gestite etc.). Pertanto, contrariamente a quanto affermato dal Concessionario, la SFA considera in maniera adeguata le specificità delle singole concessionarie, come ampiamente accertato anche dal Consiglio di Stato con la menzionata sentenza n. 8765/2022, cui si rinvia.

2.4. Punto 24 del Documento – Meccanismi di penalità/premi con riferimento alla valutazione della qualità dei servizi

Il punto 24 del Documento definisce i meccanismi di penalità e premi con riferimento alla valutazione della qualità dei servizi.

Il Concessionario non *"condivide la metodologia di applicazione dei meccanismi di penalità previsti nel modello in consultazione, secondo cui il concessionario viene penalizzato attraverso un correttivo tariffario basato sull'applicazione del limite massimo pari al 2% nel caso in cui tutte le dimensioni non risultino singolarmente al di sopra della soglia minima individuata."*

Pure tale tematica è già stata sottoposta al vaglio del giudice amministrativo che ha confermato la piena legittimità della disposizione regolatoria: *"l'applicazione della penale massima del 2% anche nel caso in cui il valore di un parametro esaminato non risulti al di sopra della soglia minima stabilita, per quanto possa sembrare estremamente severa e rigorosa, risponde ad una discrezionale, e non irragionevole, opzione di policy dell'autorità di regolazione che pone l'accento sulla compliance del concessionario agli obiettivi quali-quantitativi di corretta conduzione della concessione. Il meccanismo "all or nothing" sortisce un chiaro effetto incentivante, la cui ragionevolezza viene a rinsaldarsi sul margine percentuale comunque esiguo (massimo del 2%) della penale"* (TAR Piemonte sentenza n. 305/2022).

2.5. Punto 25 del Documento – Adeguamento tariffario correlato all'attuazione degli investimenti

Il punto 25 del Documento definisce l'adeguamento tariffario correlato all'attuazione degli investimenti.

Il Concessionario ritiene che *"il meccanismo di penalità previsto nella componente tariffaria di costruzione con riferimento ai ritardati investimenti non possa essere basato su meccanismi discrezionali, rimessi ad una verifica autonoma da parte del concedente."*

L'osservazione è analoga a quella già avanzata da altri concessionari autostradali nell'ambito dei procedimenti volti alla definizione dei relativi sistemi tariffari di pedaggio. In particolare, l'impercorribilità della proposta di modifica è stata già motivata nell'ambito del punto 2.7.3 della Relazione istruttoria degli Uffici di cui alla delibera n. 87/2021, a cui si rinvia.

2.6. Punto 27 del Documento – Meccanismo di contenimento dei maggiori ricavi mediante *revenue sharing*

Il punto 27 del Documento definisce il meccanismo di contenimento dei maggiori ricavi mediante *revenue sharing*.

Il Concessionario ritiene che *"l'introduzione di un meccanismo di revenue-sharing ex post, a valle dell'affidamento fatto in gara, sia invalidante rispetto agli elementi essenziali dell'offerta, in quanto introduce una modifica sostanziale agli scenari competitivi"*.

In ogni caso, ritiene che occorrerebbe:

- *"Ridurre i ricavi extra considerati nel meccanismo di revenue sharing degli eventuali maggiori costi operativi sostenuti dal concessionario come conseguenza dei maggiori volumi di traffico rispetto alle previsioni"*;

- *"Introdurre un meccanismo simmetrico tale per cui, in caso di volumi di traffico inferiori rispetto alle previsioni, oltre la soglia minima del 2%, venga previsto il recupero dei minori ricavi, al netto dei minori costi, nel periodo regolatorio successivo"*.

Ferme restando le precedenti considerazioni sull'erroneità della tesi appuntata sull'immodificabilità del

rapporto concessorio, si segnala che il meccanismo del *revenue sharing* è stato sottoposto al vaglio del giudice amministrativo che non ha accolto le censure, dall'analogo tenore, mosse da altro concessionario, confermando la legittimità dell'impianto regolatorio (cfr. TAR Piemonte sentenza n. 305/2022, punto 5.10).

CONCLUSIONI

Nei termini sopra esposti è definita l'istruttoria condotta dall'Ufficio Accesso alle infrastrutture, con la collaborazione dell'Ufficio Raccolta elaborazione e qualità dei dati e dell'Ufficio Affari legali e contenzioso dell'Autorità.

Torino, 9 febbraio 2023

Il Responsabile del Procedimento

Roberto Piazza

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