

Parere al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 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 Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A. e Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.A.

L’ Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità o ART), nella seduta del 15 novembre 2023, premesso che:

- in data 1° agosto 2007 è stata sottoscritta la Convenzione Unica tra Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A. (di seguito: CAL) e Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.A. (di seguito: APL) relativa a progettazione, costruzione e gestione del collegamento autostradale tra Dalmine, Como, Varese, il Valico del Gaggiolo e delle opere connesse (“Collegamento Autostradale”) e opere ad esso connesse, approvata in data 12 febbraio 2008 con decreto interministeriale n. 1667 del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell’Economia e delle finanze, registrato alla Corte dei conti in data 18 aprile 2008;
- in data 6 maggio 2010 è stato sottoscritto l’Atto Aggiuntivo n. 1 a detta Convenzione, approvato con decreto interministeriale n. 110 del 24 marzo 2011 – unitamente all’Atto integrativo, sottoscritto in data 2 marzo 2011 – e divenuto efficace a decorrere dal 24 giugno 2011, data di relativa registrazione alla Corte dei conti;
- in data 1° agosto 2014 il CIPE ha approvato con prescrizioni la revisione del Piano Economico Finanziario (PEF 2014), con assegnazione delle misure di defiscalizzazione, di cui all’art. 18 della Legge 183/2011. A seguito della registrazione da parte della Corte dei conti, avvenuta in data 13 gennaio 2015, la Delibera CIPE n. 24/2014 di approvazione della revisione del Piano Economico Finanziario è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale in data 30 gennaio 2015;
- 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;
- in data 20 dicembre 2018 è stato sottoscritto l’Atto Aggiuntivo n. 2 a detta Convenzione, approvato con decreto interministeriale n. 585 del 19 dicembre 2019, divenuto efficace a decorrere 20 febbraio 2020, data di relativa registrazione alla Corte dei conti;
- in data 24 luglio 2019 il CIPE ha confermato l’Atto Aggiuntivo n. 2 con prescrizioni tramite la delibera n. 42/2019, registrata dalla Corte dei Conti in data 31 ottobre 2019 e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale in data 13 novembre 2019;
- con delibera n. 106/2020 del 18 giugno 2020, a conclusione del procedimento avviato con delibera n. 70/2020, l’Autorità ha approvato il sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica tra CAL e APL, di cui al relativo Allegato A (di seguito: Sistema tariffario ART);

- con note prot. 3204 e 3216 dell’8 febbraio 2021 (prott. ART 1722/2021 e 1727/2021), la Direzione Generale per la vigilanza sulle concessionarie autostradali del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (di seguito: DGVCA-MIMS) ha trasmesso la proposta di aggiornamento del Piano Economico Finanziario (PEF) e lo schema di Atto Aggiuntivo n. 3 con riferimento al periodo regolatorio 2020-2024, per l’espressione del parere previsto dall’articolo 43, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201;
- con nota del 1° marzo 2021 (prot. 2676/2021), gli Uffici dell’Autorità hanno illustrato alla DGVCA-MIMS, nonché per conoscenza a CAL, alcuni profili per i quali si rendeva necessario acquisire puntuale riscontro ai fini del completamento dell’istruttoria;
- con note del 30 marzo 2021, pervenute per conoscenza all’Autorità (prott. ART 3944/2021 e 3945/2021), CAL ha trasmesso alla DGVCA-MIMS la relazione contenente il riscontro alle osservazioni formulate dagli Uffici dell’Autorità, corredata di 11 allegati, includendo inoltre la versione aggiornata dello Schema di Atto Aggiuntivo n. 3, comprensivo dei seguenti allegati: (i) Piano Economico Finanziario aggiornato, con inclusi Piano Finanziario Regolatorio e relativa Relazione di Accompagnamento (con allegati); (ii) cronoprogramma degli investimenti aggiornato; (iii) studio trasportistico aggiornato al mese di febbraio del 2020;
- con nota del 9 aprile 2021 (prot. ART 4323/2021), la DGVCA-MIMS ha trasmesso agli Uffici dell’Autorità parte della documentazione integrativa già acquisita per conoscenza da CAL, per gli adempimenti di competenza;
- con sentenza n. 384 pubblicata il 13 aprile 2021, il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte ha parzialmente annullato la delibera n. 106/2020, accogliendo le censure riferite al recupero di efficienza ed alla remunerazione del capitale investito), e rigettando le restanti;
- con nota del 6 maggio 2021 (prot. 7556/2021), gli Uffici dell’Autorità hanno comunicato alla DGVCA-MIMS e, per conoscenza, al concedente CAL l’intenzione di presentare ricorso in appello avverso tale sentenza, con contestuale richiesta di sospensione degli effetti, rappresentando che si sarebbe potuto procedere all’espressione del parere di competenza soltanto all’esito dell’indicato contenzioso, in considerazione delle decisioni del Consiglio di Stato, anche in sede cautelare. Con la stessa nota: (i) sono stati segnalati alla DGVCA-MIMS e a CAL alcuni profili di potenziale criticità in considerazione delle risultanze delle analisi che era stato comunque possibile svolgere da parte dei competenti Uffici dell’Autorità; (ii) sono state allegare alcune osservazioni, nonché alcuni suggerimenti riguardanti le modifiche da apportare agli atti convenzionali, al fine di adeguarne le previsioni al mutato quadro normativo e regolatorio in materia di concessioni autostradali;
- con sentenza n. 3484 pubblicata il 4 maggio 2022, il Consiglio di Stato ha accolto l’appello conseguentemente presentato dall’Autorità e, in parziale riforma della citata sentenza n. 384/2022 del TAR Piemonte, ha respinto per intero il ricorso proposto in primo grado da APL, confermando, quindi, la piena legittimità della delibera n. 106/2020 del 18 giugno 2020;
- con nota dell’8 giugno 2022, pervenuta per conoscenza all’Autorità (prot. ART 14314/2022), CAL ha trasmesso alla DGVCA-MIMS il riscontro alle osservazioni formulate dall’Autorità con nota prot. 7556/2021 del 6 maggio 2021 e il Piano Economico Finanziario conseguentemente aggiornato;
- con nota prot. 18639 del 18 luglio 2022 (prot. ART 16580/2022), la DGVCA-MIMS ha trasmesso agli Uffici dell’Autorità la documentazione integrativa già acquisita per conoscenza da CAL, per la definizione del parere di competenza;

- nel corso dell’audizione in data 6 settembre 2022, e con conseguente comunicazione e-mail del 9 settembre 2022 (prot. ART 19077/2022), CAL e APL hanno fornito gli elementi tecnici di chiarimento richiesti dagli Uffici dell’Autorità, contestualmente alla convocazione dell’indicata audizione, con nota prot. 17047/2022 del 27 luglio 2022;
- in data 23 settembre 2022 l’Autorità ha rilasciato il Parere n. 11/2022 ai sensi dell’art. 43, comma 1, del d.l. 201/2011, contenente, le osservazioni, precedentemente comunicate con nota prot. 7556/2021 del 6 maggio 2021, finalizzate all’adeguamento dello schema di Atto Aggiuntivo n. 3;
- con delibera n. 8 del 29 marzo 2023, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale in data 12 giugno 2023, il CIPESS ha formulato parere favorevole, con prescrizioni e raccomandazioni, sull’aggiornamento del Piano Economico Finanziario relativo al periodo regolatorio 2020-2024 e sul relativo schema di Atto Aggiuntivo n. 3;
- in data 23 giugno 2023, a seguito della predetta approvazione da parte del CIPESS in data 29 marzo 2023, è stato sottoscritto l’Atto Aggiuntivo n. 3 a detta Convenzione, successivamente inviato al MIT per i seguiti procedurali e la susseguente registrazione da parte della Corte dei conti;
- con nota del 26 settembre 2023 (prot. ART 47526/2023), la DGVCA-MIT ha trasmesso agli Uffici dell’Autorità proposta di revisione straordinaria del PEF a causa di una asserita alterazione delle condizioni di equilibrio economico-finanziario, corredata dallo schema di Atto Aggiuntivo n. 4 e dai relativi allegati tecnici, per l’espressione del parere dell’Autorità, previsto dall’articolo 43, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201;
- con nota del 12 ottobre 2023 (prot. 54647/2023), gli Uffici dell’Autorità hanno riscontrato la nota della DGVCA-MIT, illustrando talune criticità di ordine procedurale e sostanziale concernenti il ricorso alla revisione straordinaria del PEF e anticipando alcune considerazioni per le valutazioni di competenza;
- con nota del 17 ottobre 2023 (prot. ART 56491/2023), il concedente CAL ha rappresentato la propria posizione in merito a quanto rappresentato dagli Uffici dell’Autorità;

esaminata la documentazione trasmessa, formula le osservazioni che seguono, ai sensi dell’art. 43, comma 1, del d.l. 201/2011.

Ad esse andranno raccordate le disposizioni dello schema di Atto Aggiuntivo sopra richiamato, al cui riguardo gli Uffici dell’Autorità forniranno specifici elementi con separata nota.

I. Considerazioni preliminari

Secondo quanto specificato dall'art. 2 della Convenzione Unica, il PEF trasmesso con la citata nota prot. ART 47526/2023, si riferisce alla costruzione e all'esercizio di un complesso e articolato sistema viabilistico¹ che si compone di:

1. 5 tratte autostradali dispiegate tra Cassano Magnago (VA) e Osio Sotto (BG), che collegano le esistenti autostrade A8 Milano-Varese, A9 Milano-Como e A4 Torino-Venezia, la cui estesa chilometrica finale risulterà pari a circa **77,2 km**:

Tabella 1a: Tratte autostradali gestite in concessione

Denominazione		Km a pedaggio ²
A36	Tratta A – tra le autostrade A8 e A9	20,41
	Tratta B1 – dall'interconnessione con la A9 alla SP ex SS 35	9,78
	Tratta B2 – da Lentate sul Seveso a Cesano Maderno	12,77
	Tratta C – da Cesano Maderno all'interconnessione con la Tangenziale Est/A51	20,83
	Tratta D – dalla Tangenziale Est/A51 all'autostrada A4 (cd. "D breve")	13,39
Totale		77,18

2. tratte di tangenziali afferenti alle città di Como e di Varese, la cui estesa chilometrica risulta pari a circa **11,3 km**:

Tabella 1b: Tratte autostradali gestite in concessione

Denominazione		Km a pedaggio ³
A59	1° lotto - tang. di Como – dall'autostrada A9 (Grandate) allo svincolo di Acquanegra	4,31
A60	1° lotto - tang. di Varese – dall'autostrada A8 (Gazzada Schianno) al ponte di Vedano Olona	7,03
Totale		11,34

3. interventi in "opere connesse" e "opere di viabilità locale" inclusi nei quadri economici afferenti alla costruzione delle tratte autostradali, per una estesa complessiva di circa 70 km.

Allo stato attuale, risultano in esercizio una tratta di 30,19 km dell'autostrada A36 (dispiegate tra l'A8 Milano-Varese e l'A9 Milano-Como, nonché tra l'A9 e lo svincolo di Lentate sul Seveso – tratte A e B1) e le intere tratte A59 e A60, per un totale complessivo di **41,53 km**. In riferimento alle ulteriori tratte dell'autostrada A36 ancora da realizzare, è prevista l'entrata in esercizio in due fasi: (i) nel 2027 (per **33,6 km**, in sovrapposizione alla Milano-Meda e da questa alla Tangenziale Est, presso Usmate – tratte B2 e C) e (ii) nel 2031 (per **13,39 km**, dalla Tangenziale Est all'A4, presso Filago, come modificata dal Progetto Definitivo della variante alla tratta D, denominata "D breve", che prevede, dopo l'attraversamento del fiume Molgora, il proseguimento verso l'interconnessione con la TEEM ad Agrate).

¹ Come desumibile dallo schema di Atto Aggiuntivo n. 4 e, in particolare, dalla Relazione accompagnatoria del Piano Economico Finanziario, pag. 7.

² La lunghezza chilometrica a pedaggio, come specificato nello schema di Atto aggiuntivo n. 4, è costituita dalla somma dello sviluppo autostradale e di una percentuale dello sviluppo degli svincoli

³ Cfr. nota 2

L'estesa chilometrica complessiva della tratta autostradale di cui trattasi è 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.

La scadenza della concessione, così come individuata nell'Atto Aggiuntivo n. 4 in esame, deve intendersi fissata al 31 dicembre 2061, ovvero *"al trentesimo anno successivo a quello di definitiva entrata in esercizio dell'intero Collegamento Autostradale, secondo le previsioni del Cronoprogramma"*, con slittamento di un anno rispetto alla scadenza definita nel 3° Atto aggiuntivo e nel relativo PEF a questo allegato. **A tal riguardo, si evidenzia come, nella Convenzione originaria del 2007, sebbene in via presuntiva, la scadenza della concessione fosse fissata al 2045. Ne consegue che la concessione in oggetto ha finora già maturato ritardi di oltre 16 anni per le attività di implementazione degli investimenti di costruzione previsti, comportando una analoga traslazione in avanti, per l'appunto dal 2045 al 2061, della scadenza originariamente preventivata per la concessione.**

Il Piano economico-finanziario di cui trattasi si sviluppa, conseguentemente, su un orizzonte temporale di oltre 40 anni (dal 1° gennaio 2020 al 31 dicembre 2061) e, ferme restando le difformità applicative di seguito evidenziate, prevede:

- con riferimento agli incrementi tariffari:
 - i. nel 2020, un incremento predeterminato pari a +0,8%,
 - ii. dal 2021 al 2023, l'assenza di incrementi tariffari,
 - iii. dal 2024 al 2060, un incremento lineare pari a +3,54% annuo, derivante dall'applicazione del meccanismo di poste figurative di cui al punto 2.14 del Sistema tariffario ART e, in ultimo
 - iv. nel 2061, l'assenza di incrementi tariffari.

Al riguardo, si registra come, in conseguenza di tale impostazione, che vede una crescita lineare continua del pedaggio dal 2024, tenuto conto della durata della concessione, la tariffa unitaria media stimata dal gestore al 2061 finisce per risultare più che quadruplicata rispetto a quella prevista per il 2020, senza peraltro che sia stata formulata dal concedente e dal concessionario alcuna valutazione sulla sostenibilità della stessa da parte dell'utenza;

- una variazione del traffico pagante da circa 0,314 milioni di veicoli-km totali nel 2020 a circa 1,323 milioni di veicoli-km totali nel 2061 (+384%), tenuto anche conto della progressiva entrata in esercizio di tutte le tratte oggetto della concessione (per le tratte B2 e C – 21, dicembre 2026, e per la tratta D – 31, dicembre 2031).

Si precisa che il concessionario applica un sistema di esazione **free-flow** su una estesa autostradale soggetta a pedaggio pari a 88,51 km (considerando la tratta D breve⁴), che asseritamente determina l'insorgere di mancati introiti, previsti pari a (i) l'8% dei ricavi annui, per il periodo 2020-2045 e, successivamente, pari (ii) al 6% degli stessi, per il periodo 2045-2061. Conseguentemente, i livelli di traffico stimati per il medesimo periodo, descritti *supra*, sono stati proporzionalmente diminuiti delle medesime percentuali. Va altresì precisato che, a parziale compensazione dei maggiori livelli tariffari unitari derivanti da tale impostazione, i costi operativi assunti all'anno base, ai fini della costruzione

4 Come desumibile dallo schema di Atto Aggiuntivo n.4 allegato alla nota del MIT (prot. ART 47526/2023), risultano pedaggiati 10,33 km in meno rispetto alla tratta D lunga.

tariffaria, sono stati a loro volta diminuiti di un importo pari all'ammontare annuo dei costi inerenti al recupero di tali mancati introiti, come risultante dai dati del bilancio di esercizio;

- un capitale investito netto, al 31 dicembre 2022, pari a circa 583,0 milioni di euro⁵, composto come illustrato nella tabella che segue:

Tabella 2: Composizione del Capitale investito netto al 31 dicembre 2022 – dati in milioni di euro

Composizione del Capitale investito netto al 31 dicembre 2022		Valore (milioni di euro)
1	Immobilizzazioni in beni reversibili da bilancio di esercizio 2022, inclusive di rivalutazioni	1.460,25
2	Fondo di ammortamento maturato al 31 dicembre 2022	-12,89
3	Contributi pubblici al 31 dicembre 2022	-1.027,34
4	Credito di poste figurative maturato al 31 dicembre 2022	163,0
Totale		583,01

II. Valutazioni preliminari sull'istanza di revisione straordinaria

Prima ancora di esporre le valutazioni di dettaglio sulla compatibilità della revisione convenzionale richiesta rispetto al Sistema tariffario ART, è necessario richiamare quanto espresso dagli Uffici dell'Autorità con la citata nota prot. 54647/2023.

In particolare, si ribadisce la circostanza che la registrazione del decreto interministeriale n. 253/2023, recante l'approvazione del terzo atto aggiuntivo, costituisce il presupposto logico e giuridico per la valutazione dell'istanza finalizzata all'adozione, in sede di revisione straordinaria, del quarto atto aggiuntivo.

Tuttavia, allo stato, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti non ha ancora fornito sia gli esiti della valutazione specificamente prevista dall'articolo 12.6-*bis* della convenzione unica, sia gli estremi della registrazione del provvedimento in questione da parte della Corte dei conti, senza la quale lo stesso deve ritenersi privo di efficacia contrattuale.

Nondimeno, al fine di assicurare il più celere svolgimento delle specifiche attività di competenza di ciascuna Istituzione coinvolta nel complessivo procedimento autorizzativo – come peraltro sempre garantito da questa Autorità nonostante il sopra riportato contenzioso instaurato dal concessionario – e fermi restando i connessi diversi profili di competenza e responsabilità, si ritiene comunque opportuno formulare le osservazioni di competenza.

Al riguardo, a prescindere dalle valutazioni del concedente sulla effettiva sussistenza dei presupposti convenzionali per proporre l'istanza in discorso – ivi comprese le evidenze dell'asserito disequilibrio e la relativa riconducibilità ad eventi straordinari ed imprevedibili, non imputabili al concessionario – si è dell'avviso che, sotto il profilo prettamente regolatorio, gli aspetti posti a fondamento dell'istanza di revisione straordinaria riguardino fattispecie che possono essere risolutivamente affrontate con gli strumenti contemplati nel Sistema tariffario ART, **nell'ambito dell'ordinario aggiornamento del PEF, già in programma nel corso del 2024, con decorrenza dal 2025**. Ciò anche ai fini della garanzia dell'efficienza produttiva delle gestioni e del contenimento dei costi per gli utenti, che costituisce specifico obiettivo posto dall'articolo 37, comma 2, lettera a), del decreto-legge n. 201/2011, e che innerva ogni momento del rapporto concessorio.

⁵ Come desumibile dal PFR/PEF trasmesso in allegato allo schema di Atto Aggiuntivo n.4 allegato alla nota del MIT (prot. ART 47526/2023)

Nel merito, si fa rilevare che anticipando al 2024 la decorrenza del nuovo periodo tariffario, la base costi derivante dall'utilizzo, quale anno di riferimento, del 2022 anziché del 2023, risulta influenzata da un significativo incremento dei costi derivante da dinamiche inflattive di natura esogena. Inoltre, non si può escludere che nei mesi a venire le procedure amministrative connesse alle attività di *project review*⁶ possano pervenire ad un grado di significatività maggiore, con riflessi positivi anche sull'attendibilità delle stime assunte nel Piano.

Peraltro, il ricorso alla revisione straordinaria, avviata nelle more del perfezionamento del terzo atto aggiuntivo e a distanza di appena un anno dal termine per addivenire alla revisione ordinaria, si pone in evidente contrasto col principio dello “sviluppo ordinato dei procedimenti di revisione dei sistemi tariffari”, affermato dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 3484/2022 proprio in occasione dell'accertamento della piena legittimità della delibera n. 106/2020 di approvazione del sistema tariffario di APL.

Ciò evidenziato, con il consueto spirito di collaborazione istituzionale si ritiene tuttavia di anticipare le principali valutazioni di competenza dell'Autorità in riferimento alla documentazione pervenuta, fermo restando l'esercizio di ogni ulteriore prerogativa rispetto agli adempimenti richiesti al concessionario.

III. Valutazioni preliminari sull'equilibrio economico della concessione e la sostenibilità delle tariffe per gli utenti

Ferme restando le determinazioni del Concedente in riferimento alla valutazione della sussistenza, in corso di concessione, dell'equilibrio economico finanziario – che rappresenta il presupposto per la corretta allocazione dei rischi – nonché della sostenibilità delle tariffe, tenuto conto dei criteri informanti il sistema tariffario predisposto dall'Autorità, gli elementi tecnico/economici che emergono dall'analisi del PEF trasmesso con nota 47526/2023 risultano i seguenti:

a) slittamento della concessione al 31 dicembre 2061.

Si registra che il termine di scadenza della Concessione, assunto, nello schema di 4° Atto Aggiuntivo alla Convenzione unica, al 31 dicembre 2061, risulta dallo slittamento di oltre un anno del termine previsto dall'Atto Aggiuntivo n.3, nel quale la scadenza era fissata al 1° luglio 2060; quest'ultimo termine, peraltro, era già stato significativamente posticipato rispetto al termine stabilito, sebbene in via presuntiva, dalla Convenzione originaria del 2007, che fissava la scadenza della concessione al 2045.

b) incrementi tariffari annui previsti: (i) 2020: +0,8%; (ii) 2021-2023: 0,00%; (iii) 2024-2061: +3,54% *all'anno*.

Con riguardo ai livelli tariffari si registra come la variazione della tariffa media annua modulata per i veicoli pesanti e i veicoli leggeri non tenga conto della variazione della modulazione tariffaria considerata dagli studi di traffico trasmessi, in base ai quali sono stati elaborati i volumi di traffico;

c) una variazione prevista dal concessionario, per il traffico pagante, da circa 0,314 milioni di veicoli-km totali nel 2020 a circa 1,323 milioni di veicoli-km totali al 2061 (+384%);

d) un piano di investimenti, per il periodo compreso tra il 2008 ed il 2061, pari a 4.598 milioni di euro (+480 milioni di euro rispetto al piano sotteso alla precedente versione contenuto nel PEF 2020-2024, di cui all'Atto aggiuntivo n. 3); tale incremento si registra nonostante il piano ricomprenda anche la modifica al

⁶ In particolare, si rileva che il Progetto Definitivo della variante alla tratta D (“D breve”) è attualmente sottoposto a Valutazione di Impatto Ambientale, con istanza presentata in data 10 agosto 2023.

Progetto Definitivo della variante alla tratta D (tratta “D breve”), che comporta un ridimensionamento della stessa;

- e) la prosecuzione dell’applicazione di un recupero di efficienza produttiva pari a 2,18%, già determinato con il PEF allegato al 3° Atto aggiuntivo, attraverso la previsione di un indicatore di produttività X pari a 0,22% annuo, con imputazione a partire dal 2021 fino al 2030 (ovverosia per 10 annualità).

Su 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 – il concedente CAL, nelle sue relazioni di accompagnamento al PEF *illo tempore* trasmesse all’Autorità, si era espresso favorevolmente per le seguenti ragioni: (i) l’esiguità della estesa chilometrica della tratta autostradale in concessione rispetto alla soglia minima definita con delibera dell’Autorità n. 70/2016; (ii) la progressiva entrata in esercizio delle tratte autostradali nel corso del 2025 e del 2030. Inoltre, il concedente, nella relazione allegata alla citata nota prot. ART 4323/2021, affermava che *“l’infrastruttura autostradale è caratterizzata da una netta preponderanza dei costi fissi sul totale dei costi operativi e quindi l’efficientamento è stato applicato su un orizzonte temporale tale da poter ricomprendere l’avvenuta entrata in esercizio dell’intera infrastruttura, circostanza non raggiungibile ipotizzando un solo quinquennio”*.

Al riguardo, si registra che l’applicazione del tasso di recupero sopra indicato ad una componente tariffaria che si origina a partire da un livello di costi operativi ammissibili più elevato, determina una distorsione nel meccanismo di recupero di efficienza; in aggiunta, si rileva che il percorso di efficientamento, di fatto, è iniziato con un anno di ritardo rispetto a quanto stabilito *ex ante*.

Inoltre, per effetto della revisione anticipata del PEF, il percorso di efficientamento autorizzato dal concedente è destinato a concludersi oltre il termine del secondo periodo regolatorio, influenzando anche il computo del recupero di efficienza che l’Autorità dovrà fissare per il terzo periodo regolatorio;

- f) l’applicazione: (i) dal 2020 al 2022, di un tasso di inflazione pari a 0,30%, che fa riferimento alle proiezioni macroeconomiche formulate nel Bollettino economico della Banca Centrale Europea disponibile alla data di prima stesura del PEF; (ii) dal 2023 al 2028, di un tasso di inflazione pari a 5,40%, riconducibile al DEF pubblicato nel mese di aprile 2022; (iii) dal 2029 e fino alla scadenza della concessione, di un tasso di inflazione pari a 1,50%;
- g) 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 6,27%;
- h) un tasso di remunerazione, per le opere da realizzare, corrispondente al tasso medio ponderato del costo del capitale (di seguito: WACC), pari a: (i) per il primo periodo regolatorio 2020-2023, al 5,73% (tasso nominale pre-tax) e (ii) per il secondo periodo regolatorio 2024-2028, al 6,03% (tasso nominale pre-tax). Detto tasso, tuttavia, è stato ridotto al 5,68% (tasso nominale post-tax) nel periodo 2021-2040, asseritamente per tenere conto degli effetti economico-finanziari derivanti dall’esenzione fiscale ai fini IRES e IRAP per circa 183 milioni di euro e dalla compensazione del debito IVA a debito per il periodo 2027-2040, per circa 617 milioni di euro⁷, in applicazione dell’art. 18 l. 183/2011, previste dagli atti concessori a compensazione di un contributo a fondo perduto pari a circa 800 milioni di euro previsto nel periodo 2021-2040;

⁷ Vedi Relazione istruttoria del responsabile unico del procedimento del Piano Economico Finanziario (allegata a nota prot. ART 26588/2022), paragrafo 6.7 Oneri Fiscali, pag. 46

- i) un tasso interno di rendimento di progetto calcolato dal concessionario pari a 4,55%;
- j) un tasso interno di rendimento per gli azionisti, calcolato dal concessionario pari a 4,39%. Ciò a fronte di una previsione di distribuzione dei dividendi e di rimborso del capitale che, nel corso del residuo periodo concessorio, ammonta a oltre 4,5 miliardi di euro;
- k) relativamente alle informazioni di sintesi riguardanti la sostenibilità finanziaria del progetto, si registrano un LLCR (*loan life cover ratio*) minimo pari a 1,94 e un DSCR (*debt service cover ratio*) minimo pari a 1,19, rilevandosi che quest'ultimo è leggermente al di sotto dei valori di soglia comunemente adottati nei rapporti concessori autostradali.

IV. Osservazioni dell'Autorità

Preliminarmente, si evidenzia che dalle analisi del PEF per il periodo 2020-2024, oggetto di approvazione da parte del CIPESS con delibera n. 8/2023 - adottata il 29 marzo 2023, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 12 giugno 2023 ad esito della registrazione della Corte dei conti del 30 maggio 2023 - unitamente allo schema di 3° Atto aggiuntivo, emergono aspetti critici, che influenzano la predisposizione delle future revisioni del PEF; in particolare, si osserva che:

- quanto alla quantificazione del capitale investito netto al 31 dicembre 2019, la consistenza di 629,2 M€ sembra tenere conto di un credito di poste figurative, legato al previgente regime tariffario, di importo pari a circa 163,4 M€, e quindi maggiore di quello contenuto nel PEF oggetto del Parere n. 11/2022 (che era invece pari a circa 162,2 M€), senza che sia chiara l'origine della variazione;
- quanto al TIR previgente, il ricalcolo prescritto nel Parere n. 11/2022 ha condotto, nel PEF sottoposto al CIPESS, alla quantificazione di un valore pari a 6,27%, maggiore rispetto a quello su cui ART si era espressa (che era pari a 6,24%);
- quanto all'incremento tariffario annuo previsto per il periodo 2025-2060, pari a 2,35% annuo, oltre che correlarsi alle potenziali criticità di cui ai punti precedenti, sembra derivare anche dalla circostanza che, in riferimento alle prescrizioni di cui al Parere n. 11/2022 relative alla componente tariffaria di gestione, il concessionario, nel conseguente ricalcolo, abbia adottato una metodologia non conforme al Sistema tariffario dell'Autorità;
- quanto al tasso di remunerazione WACC relativo al PEF oggetto del Parere n. 11/2022, applicato alle opere da realizzare, con riferimento al periodo tariffario 2020-2024 si rileva che lo stesso, a partire dal valore individuato da ART nella misura del 5,73% (tasso nominale *pre-tax*), è stato inizialmente ridotto a 4,08% (tasso nominale *post-tax*) nel periodo 2021-2041 per effetto dell'esenzione fiscale ai fini IRES e IRAP e della compensazione del debito IVA. Successivamente, tenuto conto di quanto prescritto al punto 7 del medesimo Parere n. 11/2022, nell'ambito del PEF sottoposto al CIPESS detto tasso è stato rideterminato nella misura del 5,14%, utilizzando tuttavia una metodologia basata sull'azzeramento del valore attualizzato dei flussi di cassa delle imposte oggetto di esenzione, procedura comunque fortemente condizionata dalle assunzioni di piano.

In ragione delle criticità sopra evidenziate, il nuovo PEF dovrà prevedere i necessari rimedi.

Per quanto riguarda, invece, gli esiti delle analisi del PEF trasmesso per il periodo 2024-2028, emerge chiaramente, che:

- la tariffa unitaria applicabile all'ultimo anno della concessione rappresenta oltre 7 volte i costi unitari ammissibili per la medesima annualità;
- si registra una rilevante consistenza degli importi unitari correlati all'applicazione del citato meccanismo di poste figurative, da cui peraltro discende un incremento dei ricavi nominali stimabile in oltre 3 miliardi di euro, sull'orizzonte concessorio;
- i costi di gestione unitari, tenuto conto dei volumi di traffico stimati, risultano elevati. Non si rilevano peraltro economie di scala positive rispetto a detti costi in occasione dell'apertura di nuove tratte.

Fermo quanto illustrato in via di premessa, il Piano Economico Finanziario oggetto del presente Parere deve essere rivisto per ovviare alle principali difformità applicative emerse di seguito descritte ed idonee a riflettersi sui livelli tariffari applicabili all'utenza:

1. Applicazione del meccanismo di poste figurative di cui al punto 26 del Sistema tariffario ART

Si rileva, in primo luogo, che nel PFR trasmesso all'Autorità, il valore attuale netto al 1° gennaio 2020 delle poste figurative in questione, computato con il tasso medio di attualizzazione utilizzato, pari al 5,92%, non si azzerava.

In secondo luogo, si registra che il valore delle poste figurative assunto per le annualità 2020, 2021, 2022 e 2023 presenta uno scostamento, rispetto all'analogo valore contenuto nel PEF allegato al 3° Atto aggiuntivo, verosimilmente correlato ad un aggiornamento *ex post* delle principali variabili correlate alla quantificazione dei costi ammissibili.

Il concessionario è, quindi, tenuto a rideterminare la quantificazione delle poste figurative in relazione a quanto sopra evidenziato.

2. Obiettivo di incremento di produttività da efficientamento

Con riferimento all'indicatore di produttività X_t , il Sistema tariffario ART approvato con delibera n. 106/2020 del 18 giugno 2020, tenendo conto di quanto prescritto dall'articolo 37, comma 2, lettera g), del decreto-legge del 6 dicembre 2011, n. 201, si basa sul metodo del *price cap*, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione.

Come evidenziato *supra*, nel caso di specie rileva l'applicazione della deroga di cui al punto 20.4 del Sistema tariffario ART. Tale fattispecie, combinata con l'anticipo della revisione del PEF, determina la necessità che il concedente prescriva al concessionario il ricalcolo del suddetto indicatore X_t al fine di mantenere il valore obiettivo della percentuale complessiva di recupero di efficienza produttiva X^* partendo dal livello della componente tariffaria di gestione determinata al 2019.

3. Dinamica dei pedaggi nel periodo concessorio

Dall'analisi del PEF, si rileva che, in applicazione della dinamica tariffaria adottata, la tariffa unitaria media stimata dal gestore al 2061 finisce per risultare circa il quadruplo rispetto a quella praticata al 2020. Ad incidere su tale crescita contribuisce l'incremento tariffario, che nel nuovo PEF passa dal 2,35% annuo

applicato nel 3° Atto aggiuntivo (a partire dal 2025 e fino a fine concessione), al 3,54% annuo (applicato dal 2024 e fino a fine concessione), incremento che riflette anche l'applicazione del meccanismo di poste figurative di cui al punto 26 del Sistema tariffario ART che, si ricorda, è applicabile alla sola componente tariffaria di costruzione; a tal riguardo, nel corso del periodo concessorio, e a partire dal 2020, il valore di poste figurative passa da 1.761 a circa 3.097 milioni di euro.

Tale crescita non risulta compatibile con i principi che regolano il Sistema tariffario ART, tra cui la gradualità e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori.

È conseguentemente necessario prevedere una più opportuna modulazione delle poste figurative, ad esempio spostando in avanti nel tempo una quota minore dei costi ammessi nei primi anni di esercizio del nuovo PEF, pur tenendo conto – come anticipato in premessa – che il livello tariffario attuale è significativamente più elevato di quello applicato nelle tratte autostradali riconducibili al medesimo bacino di utenza.

4. Tasso di inflazione programmato adottato nella costruzione tariffaria

I tassi di inflazione programmata assunti nel PEF non sono conformi a quanto previsto dal modello regolatorio, che al punto 19 prevede l'adozione del tasso risultante dall'ultimo Documento di Economia e Finanza disponibile all'inizio di ciascun periodo regolatorio che – secondo gli ultimi documenti di programmazione del Governo – risulta pari a 5,6% per il 2023 e 2,3% per il 2024 (valore desumibile dalla NADEF pubblicata nel mese di settembre 2023). Il valore di inflazione programmata 5,4% assunto nel PEF trasmesso da APL risulta invece riconducibile al DEF pubblicato nel mese di aprile 2022.

5. Misure di defiscalizzazione

Dal PEF oggetto di Parere si evince che, a partire dal valore individuato da ART con delibera n. 154/2022, nella misura del 6,03% (tasso nominale *pre-tax*), il valore del WACC *post-tax* è stato indicato in misura pari a 5,68% per le annualità 2021-2041, replicando gli errori metodologici già evidenziati ed oggetto di necessaria revisione rispetto a quanto sottoposto al CIPESS in sede di approvazione della delibera n. 8/2023 (vedi *supra*). Conseguentemente, il tasso di remunerazione dovrà essere oggetto di rettifica al fine di assicurare la piena riconciliazione, in termini nominali, tra il valore del WACC *pre-tax* fissato da ART e il valore del WACC *post-tax*, che non può prescindere da una valutazione *ex ante* della percentuale di riduzione del carico fiscale.

Inoltre, si registra che l'assunzione di detto tasso va ad incidere retroattivamente anche sulle annualità 2021-2023, ipotesi non ammissibile.

6. Recupero degli effetti economici scaturenti dall'emergenza sanitaria dovuta al COVID-19

Con riferimento al recupero degli effetti economici scaturenti dall'emergenza sanitaria dovuta al COVID-19, già oggetto dell'art. 5.1 del 3° Atto Aggiuntivo, su cui il CIPESS si è espresso all'art. 1.1.10 della citata deliberazione n. 8/2023, fermo restando che le decisioni riguardo all'inclusione degli stessi in tariffa - sia in termini di ammissibilità, sia con riguardo alla quantificazione ed alla eventuale modulazione nel tempo, tenuto conto anche della sostenibilità da parte dell'utenza della tariffa risultante - dovrebbero comunque discendere da specifiche previsioni di legge, si registra che, nella proposta di PEF, il concedente, con riguardo al riconoscimento di remunerazione aggiuntiva al recupero tariffario di tale partita, ed al criterio

di calcolo dei mancati ricavi, ha applicato una metodologia difforme da quella individuata dall’Autorità, essendo quest’ultima destinata – tramite i ricavi derivanti da una specifica componente per oneri integrativi⁸ da considerarsi nella tariffa di pedaggio senza che tale componente possa beneficiare del meccanismo di poste figurative di cui al punto 26 del Sistema tariffario ART, riservato invece alla componente tariffaria di costruzione – a rifondere le perdite occorse, a valori nominali, nell’arco di uno o più periodi regolatori, e non invece ad assicurare il mantenimento della piena redditività della concessione.

7. Indicatori di sostenibilità della concessione

Con riferimento agli indicatori di sostenibilità economica, si rileva che, mentre il TIR di progetto è calcolato dal concessionario a partire dal 1° gennaio 2020, il TIR degli azionisti è determinato a partire dal 2008, comportando la conseguente difformità metodologica nel calcolo dei relativi valori. Inoltre, dal calcolo del TIR degli azionisti vanno esclusi i finanziamenti dei soci, peraltro già oggetto di restituzione.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, fermo restando quanto sopra evidenziato in merito al rispetto delle tempistiche previste per l’ordinario aggiornamento del PEF nonché alla piena adeguatezza degli strumenti previsti nel Sistema tariffario ART per gestire le rappresentate dinamiche dei costi, 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 dei trasporti e a Concessioni Autostradali Lombarde S.p.a., nonché pubblicato sul sito *web* istituzionale dell’Autorità.

Torino, 15 novembre 2023

Il Presidente
Nicola Zaccheo

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

⁸ Si tratterebbe, quindi, di una specifica componente da includersi in seno alla componente tariffaria di cui al punto 5.3 dell’Allegato A alla citata delibera n. 87/2021.