

Parere n. 27/2023

Valutazioni, ai sensi del punto 28 del Sistema tariffario approvato con delibera n. 71 del 19 giugno 2019, sull'adeguamento tariffario per l'anno 2024 da applicare alle tratte autostradali assentite in concessione a Autostrade per l'Italia S.p.A.

L'Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 5 dicembre 2023,

premesso che:

- l'articolo 16, comma 1, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, nel modificare gli articoli 37 e 43 del decreto-legge n. 201/2011, ha attribuito all'Autorità di regolazione dei trasporti la competenza a definire il sistema tariffario di pedaggio anche delle convenzioni in essere, nonché a esprimere un parere nell'ambito della procedura di aggiornamento/revisione periodica delle medesime convenzioni;
- con delibera dell'Autorità del 19 giugno 2019, n. 71/2019, è stato approvato il Sistema tariffario di pedaggio (di seguito: Sistema tariffario ART) relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.A. – Autostrade per l'Italia S.p.A. (di seguito: ASPI);
- l'articolo 13, comma 3, del decreto-legge del 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni nella 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, in data 14 ottobre 2020, il Parere n. 8/2020, ai sensi dell'articolo 43 del decreto-legge n.201/2011, avente ad oggetto l'aggiornamento del Piano Economico Finanziario (di seguito: PEF) relativo alla Convenzione Unica tra ANAS S.p.A. e ASPI;
- con delibera n. 75 del 22 dicembre 2021, il CIPESS ha espresso parere favorevole, ai sensi dell'art. 43 del decreto-legge n. 201/2011, sullo schema di Atto aggiuntivo III alla Convenzione e sull'annesso Piano economico finanziario, *“...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) e ASPI, l'Atto aggiuntivo III (di seguito: Atto aggiuntivo) alla Convenzione Unica, 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;

- con delibera dell'Autorità del 4 agosto 2022, n. 130/2022, sono state approvate le misure per la definizione degli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per gli affidamenti dei servizi di ricarica dei veicoli elettrici e, da ultimo, con nota del 23 novembre 2023 prot. 70134/2023, l'Autorità ha reso le osservazioni ai sensi della Misura 8.2 dell'Allegato A alla delibera n. 130/2022 sulla Relazione di affidamento redatta da ASPI, concernente il servizio di ricarica per veicoli elettrici in n. 8 aree di servizio della rete autostradale assentita in concessione a detta Società. Al riguardo, rileva evidenziare che, con nota del 4 dicembre 2023, prot. ART 74348/2023, indirizzata per conoscenza all'Autorità, il MIT ha fornito riscontro alle osservazioni di ASPI, confermando, per gli ambiti di competenza, *"l'assenza di elementi ostativi alla prosecuzione della procedura"* anche con specifico riferimento a quanto osservato – *inter alia* - dagli Uffici dell'Autorità, con nota prot. 70134/2023, in merito alla *"ripartizione degli oneri per le infrastrutture da realizzare"*.
- l'Autorità ha reso, in data 30 novembre 2022, il Parere n. 14/2022, 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.;
- con nota del 30 novembre 2022 prot. 25407/2022, l'Autorità ha trasmesso al Concedente il parere n. 14/2022 adottato in data 30 novembre 2022, richiedendo inoltre allo stesso alcuni chiarimenti in merito:
 - i. allo stato di attuazione di quanto previsto all'articolo 20 dell'Atto aggiuntivo vigente;
 - ii. ai livelli tariffari effettivamente praticati all'utenza autostradale per l'anno 2023 a seguito dell'applicazione: (i) degli sconti previsti nell'Atto aggiuntivo vigente, (ii) dell'utilizzo del relativo fondo per il recupero dei mancati adeguamenti tariffari riferibili alle annualità 2021 e 2022, nonché (iii) della modulazione tariffaria prevista per il 2023 dal Concessionario per le diverse categorie di infrastruttura (montagna-pianura) e di veicolo (secondo il criterio asse-sagoma);
 - iii. alle motivazioni in ordine all'incremento complessivo della spesa per investimenti, come stimato nel citato parere ART, fornendo conferma dell'esistenza dei presupposti autorizzativi per le variazioni apportate ai documenti di programmazione economica e finanziaria oggetto di approvazione da parte del CIPESS;
- con nota del 5 dicembre 2022 (prot. ART 25670/2022), ASPI ha trasmesso al MIT e all'Autorità il PFR aggiornato a seguito del citato Parere n. 14/2022;
- con nota del 12 dicembre 2022 (prot. ART 26174/2022), il MIT ha trasmesso all'Autorità detto PFR aggiornato a seguito del citato Parere n. 14/2022, rappresentando *"che recepisce anche tutti gli altri rilievi formulati da codesta Autorità"* e fornendo alcune precisazioni rispetto alle richieste di chiarimento contenute nella citata nota prot. ART 25407/2022;
- con nota del 3 aprile 2023 prot. 5365/2023, indirizzata per conoscenza anche ad ASPI, l'Autorità ha riscontrato la citata nota del MIT prot. ART 26174/2022, con particolare riferimento ai temi già oggetto delle richieste della stessa Autorità del 30 novembre 2022, invitando inoltre il Concedente a trasmettere copia del decreto interministeriale con il quale è stato autorizzato l'adeguamento tariffario avente decorrenza 1° gennaio 2023, nonché ad esprimere le proprie valutazioni circa le

rettifiche apportate da ASPI alla quantificazione degli investimenti sull'orizzonte concessionario, asseritamente in ottemperanza al citato Parere n. 14/2022. **A tale nota non è stato dato riscontro;**

- con nota del 13 ottobre 2023, prot. ASPI/RM/2023/0018581/EU, inviata per conoscenza all'Autorità (prot. ART 55399/2023), ASPI, nel trasmettere la proposta di aggiornamento del Piano Finanziario Regolatorio (di seguito: PFR), ha comunicato al Concedente la variazione tariffaria da applicare a decorrere dal 1° gennaio 2024, pari all'1,51%;
- con nota del 13 novembre 2023, inviata per conoscenza all'Autorità (prot. ART 66186/2023), il Concedente ha comunicato al Concessionario di aver proceduto, “...coerentemente con quanto previsto dall'art. 14 dell'Allegato A alla Delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) n.71/2019...”, alla verifica della spesa per investimenti in beni devolvibili, da cui è emersa la necessità di procedere ad una variazione in diminuzione della medesima spesa per un importo pari a Euro 44.314.220; pertanto, ad avviso del Concedente, il valore complessivo degli investimenti afferente all'aggiornamento dell'incremento tariffario per il 2024 è rideterminato in Euro 1.175.389.778;
- con nota del 16 novembre 2023 (prot. ART 67445/2023), il MIT, nel rappresentare il quadro di sintesi delle richieste di adeguamento tariffario per l'anno 2024 formulate dalle società concessionarie autostradali, ha inviato, tra l'altro, la propria “*Relazione Istruttoria*” riguardante la richiesta di aggiornamento tariffario per l'anno 2024 avanzata da ASPI con la citata nota del 13 ottobre 2023, nella quale si riferisce, tra l'altro, quanto segue:
 - a. il Piano Economico Finanziario 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 2024 è pari a 1,51%, con un incremento annuo pari a 1,49% per il periodo residuo di concessione (2025-2038).
 - c. 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;
 - d. 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;
 - e. 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 risultano complessivamente idonei, in termini generali, a fare emergere la valutazione degli elementi quantitativi sottesi all'aggiornamento tariffario da parte del Concedente, come previsto nel Sistema tariffario ART in quanto attività strettamente connaturata al ruolo del Concedente stesso;
- nella “*Relazione Istruttoria*” riguardante la richiesta di aggiornamento tariffario per l'anno 2024, allegata alla citata nota prot. ART 67445/2023, il MIT evidenzia che:
 - a) nell'Atto aggiuntivo, era previsto, per il 2024, l'applicazione di uno sconto all'utenza pari

all'1,10% della tariffa media unitaria annua riferibile alla medesima annualità, a fronte dell'1,21% ipotizzato dal MIT con riferimento all'aggiornamento del PEF;

- 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 2024 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 a questa Autorità da parte del MIT insieme alle proprie valutazioni, si rileva quanto segue:

1. l'aggiornamento tariffario investe l'annualità 2024;
2. con riferimento al meccanismo di premi/penalità di cui al punto 24 del Sistema tariffario ART, non sono stati previsti aggiornamenti tariffari a tale riguardo. In considerazione di quanto disposto dall'Atto aggiuntivo, all'articolo 20¹, si rileva che le parti, ad oggi, trovandosi per altro in prossimità della conclusione del primo periodo tariffario 2020-2024 di applicazione del Sistema ART, ancora non hanno ottemperato a quanto ivi stabilito;
3. per quanto concerne l'adeguamento annuale 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 originario;
4. per quanto concerne l'adeguamento annuale della componente tariffaria di costruzione, di cui al punto 25 del Sistema tariffario ART, si evidenzia che, dai fogli di calcolo correlati alla proposta di aggiornamento tariffario di ASPI come emendata a seguito delle valutazioni del MIT e resa disponibile sulla piattaforma SIVCA, è possibile evincere come il Concessionario, in sede di calcolo del coefficiente α_t per l'annualità 2024, non si sia riferito agli investimenti programmati per il medesimo periodo come approvati all'atto della stipula della concessione – come esplicitamente previsto al citato punto 25 del Sistema tariffario ART – ma abbia, piuttosto, utilizzato il valore degli investimenti contenuti nel PFR predisposto con i dati consuntivi asseverati nel corso del 2022 e riferiti alla proposta di aggiornamento tariffario riformulata dal Concessionario a seguito del Parere n. 14/2022. Tale approccio conduce ad un valore del coefficiente α_t pari a 0,99994, mentre le stime degli Uffici dell'Autorità, effettuate applicando la metodologia sopra indicata, condurrebbero ad un valore pari a 0,99294.

¹ “[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”;

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 67445/2023, giustifica la mancata applicazione di penalità affermando che “[L’importo riconosciuto per investimenti per l’anno 2023 determina comunque valori progressivi di spesa superiori rispetto ai corrispondenti valori contenuti nel PFR predisposto con i dati consuntivi asseverati 2022”.

Tuttavia, alla luce delle stime degli Uffici dell’Autorità (vedi supra) risulterebbero minori investimenti cumulati dal 2020 al 2023 per complessivi 586,4 milioni di euro. Ne consegue che anche il meccanismo di penalità deve essere rivalutato dal Concedente.

Per quanto attiene alla quantificazione degli importi afferenti agli investimenti, si prende atto, sulla base di quanto affermato dal Concedente al paragrafo 5.1 della propria *"Relazione Istruttoria"*, che le variazioni apportate ai relativi livelli annui rispetto al PFR originario sono dovute alle seguenti motivazioni:

- a) per un importo pari a 44,3 milioni di euro, a variazioni regolatorie in diminuzione, dettagliate per singolo intervento e per ciascuna voce di spesa, e correlate all’*“assenza del Quadro Economico di riferimento e valori di preconsuntivo delle spese richieste superiori alla capacità residua delle voci corrispondenti di Quadro Economico”*;
- b) per un importo pari a 21,2 milioni di euro, a seguito di contributi erogati alla Società Concessionaria non previsti dal PFR allegato all’Atto convenzionale vigente;
- c) per un importo pari a 40,2 milioni di euro, a variazioni riguardanti, come asserito dalla competente direzione MIT al paragrafo 3.5 della suddetta relazione, *“importi ritenuti richiedibili a remunerazione in sede di predisposizione del PFR vigente, ma di fatto non rientranti fra gli investimenti considerati remunerabili ai fini della proposta di aggiornamento del PFR”*. Di detto importo non risulta, peraltro, fornito adeguato dettaglio nei documenti esaminati.

Tali variazioni derivano da una ulteriore riprogrammazione, rispetto a quella già registrata nel Parere n. 14/2022, dei livelli annui di investimento avuto riguardo all’intero periodo concessorio 2020-2038, con spostamento in avanti nel tempo della spesa, tale da incidere 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 243,9 milioni di euro, a fronte di un decremento complessivo della spesa per investimenti stimato in circa 105,7 milioni di euro e non compiutamente documentato al punto c) di cui sopra.**

In proposito, rileva ribadire, come già segnalato nel Parere n. 14/2022, che l’applicazione di una tariffa linearizzata sull’intero periodo residuo di validità della concessione deve essere attentamente rivalutata rispetto alla effettiva sostenibilità del cronoprogramma degli investimenti: **la tariffa lineare così calcolata incorpora, infatti, anche la remunerazione degli investimenti futuri e, nel caso di ulteriori dilatazioni dei tempi di realizzazione e/o variazioni degli importi degli investimenti, si traduce in una anticipazione tariffaria implicita a vantaggio del Concessionario.** Occorre, pertanto, valutare, a fronte del verificarsi di circostanze che possano indurre il Concedente 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.

5. Per quanto concerne il ricalcolo delle poste figurative, di cui al punto 26 del Sistema tariffario ART, si evidenzia che, in ragione degli adeguamenti richiesti ai punti precedenti dall’Autorità al Concedente, **il livello delle poste figurative deve essere ricalcolato.**

Alla luce di quanto sopra esposto, esaminata la documentazione pervenuta in relazione all'adeguamento tariffario da applicare a partire dal 1° gennaio 2024 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 – analogamente a quanto già indicato nel Parere n. 14/2022 – sono emersi nuovamente 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 in essere e sono suscettibili di intervento da parte dell'Autorità in applicazione dell'art. 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"* ai fini del recupero dei mancati adeguamenti tariffari per le annualità 2021 e 2022, nonché dell'applicazione degli sconti previsti nell'Atto aggiuntivo per le annualità 2023 e 2024;
- II. la modulazione della tariffa unitaria media prevista per il 2024 dal Concessionario per le diverse categorie di infrastruttura (montagna-pianura) e di veicolo (secondo il criterio asse-sagoma).

Per quanto concerne l'affidamento del servizio di ricarica dei veicoli elettrici in tutte le aree di servizio localizzate sulle tratte autostradali di competenza di ASPI, si segnala infine, ai sensi della Misura 3 dell'Allegato A alla delibera n. 130/2022 del 4 agosto 2022, la necessità che il Concessionario provveda alla programmazione e all'inserimento, nel PEF/PFR per il prossimo periodo regolatorio 2025-2029, della quota di investimenti previsti per la realizzazione dell'infrastruttura di connessione nelle suddette aree di servizio.

L'Autorità si riserva ogni valutazione sulla dinamica tariffaria conseguente all'aggiornamento del Piano Finanziario Regolatorio – anche con riguardo al recupero tariffario degli effetti economici scaturenti dall'emergenza sanitaria dovuta al COVID-19, nonché a ulteriori profili che dovessero emergere ad esito della Verifica di impatto della regolazione di cui alla delibera n. 181/2023 – in occasione dell'espressione del prescritto parere in merito all'aggiornamento del Piano Economico Finanziario predisposto dal Concessionario in previsione dell'avvio del secondo periodo regolatorio (2025-2029).

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, 5 dicembre 2023

Il Presidente
Nicola Zaccheo

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