

Parere n. 28/2023

Valutazioni, ai sensi del punto 27 del Sistema tariffario approvato con delibera n. 133 del 19 giugno 2018, sull'adeguamento tariffario per l'anno 2024 da applicare alle tratte autostradali assentite in concessione a Autostrade Alto Adriatico S.p.A.

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

premesso che:

- l'articolo 13-bis (Disposizioni in materia di concessioni autostradali) del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172, ha previsto, tra l'altro, quanto segue: le funzioni di concedente per le tratte autostradali A4 Venezia-Trieste, A23 Palmanova-Udine, A28 Portogruaro-Conegliano, A57 Tangenziale di Mestre per la quota parte e A34 raccordo Villesse-Gorizia, sono svolte dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; la convenzione di concessione, di durata trentennale, è stipulata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con le Regioni che hanno sottoscritto il Protocollo di intesa del 14 gennaio 2016, che potranno anche avvalersi nel ruolo di concessionario di società *in house*, esistenti o appositamente costituite, nel cui capitale non figurino privati; gli atti convenzionali di concessione sono stipulati, dopo l'approvazione del CIPE, previa acquisizione del parere dell'Autorità di regolazione dei trasporti sullo schema di convenzione;
- con delibera dell'Autorità del 19 dicembre 2018, n. 133/2018, è stato approvato il Sistema tariffario di pedaggio (di seguito: Sistema tariffario ART) per l'affidamento della gestione *in house* delle tratte autostradali A4 Venezia-Trieste, A23 Palmanova-Udine, A28 Portogruaro-Conegliano, A57 Tangenziale di Mestre per la quota parte e A34 raccordo Villesse-Gorizia;
- nella seduta del 23 maggio 2019, l'Autorità ha reso, ai sensi del citato art. 13-bis, il Parere n. 4/2019, sullo schema di *"Accordo di Cooperazione tra Amministrazioni aggiudicatrici ai sensi dell'articolo 17 della Direttiva 2014/23/UE e dell'articolo 13-bis del decreto-legge 16 ottobre 2017, n.148 e s.m.i., relativo alle tratte autostradali: A4 Venezia-Trieste; A23 Palmanova-Udine; A28 Portogruaro Conegliano; A57 Tangenziale di Mestre per la quota parte; A34 raccordo Villesse-Gorizia"* (di seguito: Accordo), con relativi allegati, concernente, tra l'altro, la disciplina del rapporto tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (di seguito: MIT) e il concessionario per la gestione delle tratte autostradali in questione, nonché, per la progettazione, realizzazione e gestione degli interventi previsti dal piano economico-finanziario;
- con Delibera n. 39 del 24 luglio 2019, il CIPE ha approvato, con prescrizioni e osservazioni, l'Accordo;
- con Delibera n. 76 del 22 dicembre 2021, il CIPESS ha approvato l'aggiornamento dell'Accordo;
- il 14 luglio 2022 sono stati sottoscritti tra il MIT, la società Autostrade Alto Adriatico S.p.A. (di seguito: AAA), la Regione Veneto e la Regione Friuli-Venezia Giulia, l'Accordo, approvato con decreto interministeriale n. 306 del 28 settembre 2022, registrato dalla Corte dei conti il 25 novembre 2022,

e la relativa Convenzione di concessione, approvata con decreto interministeriale n. 305, registrata dalla Corte dei conti il 25 novembre 2022;

- a seguito di quanto previsto dall’Atto di riconsegna, sottoscritto tra il concedente e il concessionario il 27 giugno 2023, AAA è divenuta, a partire dal 1° luglio 2023, concessionaria delle tratte autostradali a pedaggio A4 Venezia-Trieste, A23 Palmanova-Udine, A28 Portogruaro-Conegliano, A57 Tangenziale di Mestre per la quota parte e A34 raccordo Villesse-Gorizia;
- con nota del 6 novembre 2023 (prot. ART 62694/2023), inviata per conoscenza all’Autorità, il MIT, ha riscontrato la proposta di adeguamento tariffario per il 2024 formulata dal concessionario, effettuando una variazione in diminuzione della spesa per investimenti, pari a Euro 391.061, e ricalcolando il valore complessivo degli investimenti in Euro 431.705.035, ed ha invitato conseguentemente il concessionario a procedere al ricalcolo dell’incremento tariffario per il 2024, oltre all’aggiornamento del Piano Finanziario Regolatorio (di seguito: PFR);
- 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 “*Relazione Istruttoria*” riguardante la richiesta di aggiornamento tariffario per l’anno 2024, avanzata dal concessionario con nota del 13 ottobre 2023, nella quale si riferisce, tra l’altro, quanto segue:
 - a. il PFR si sviluppa nel periodo 2020-2051;
 - b. il primo periodo regolatorio è costituito dal periodo 2020-2024;
 - c. le variazioni tariffarie annue sono rappresentate dalla somma delle componenti “tariffa di gestione”, “tariffa di costruzione” e “tariffa oneri integrativi”;
 - d. la documentazione complessivamente prodotta dal concessionario risulta comprensiva delle informazioni volte ad accertare l’entità della variazione annua della tariffa unitaria media sulla rete gestita;
 - e. le verifiche condotte evidenziano la corrispondenza dei dati riportati negli schemi di calcolo con i valori riconosciuti ai fini regolatori, e l’adozione di conteggi conformi agli schemi definiti dalla regolamentazione di riferimento;
 - f. la proposta di adeguamento tariffario avente decorrenza 1° gennaio 2024 è pari a 0,00% e risulta corredata dal PFR aggiornato;
 - g. è fatta salva, in ogni caso, la facoltà di operare, anche in futuro, ulteriori variazioni sulla base di nuovi elementi informativi eventualmente acquisiti nell’espletamento delle attività di vigilanza e controllo;

esaminata la documentazione resa disponibile dal MIT, formula le seguenti valutazioni ai sensi del punto 27.4 dell’Allegato A alla delibera n. 133/2018.

I. Valutazioni sul PEF allegato all’Accordo di cooperazione.

Con riferimento al PEF allegato all’Accordo, già oggetto della delibera CIPESS n. 76/2021, si registrano alcune significative variazioni rispetto ai dati oggetto di valutazione da parte dell’Autorità con il parere n. 4/2019. In particolare:

- a) il mantenimento del periodo regolatorio 2020-2024, pur a fronte del posponimento dell'inizio della concessione al 1° gennaio 2022;
- b) l'aggiornamento delle stime di traffico, con diminuzione rispetto alla previsione del 2019, tenuto conto dell'impatto negativo dovuto all'emergenza sanitaria COVID-19, trattandosi dell'avvio di una nuova concessione;
- c) una diversa quantificazione degli investimenti da prevedere nell'orizzonte concessorio, che nella nuova pianificazione risultano complessivamente pari a 953,6 M€, distribuiti fra il 2022 e il 2031;
- d) una dinamica tariffaria caratterizzata dalla stabilità per il primo periodo regolatorio (2020-2024) e da una riduzione annua pari a -0,66% per gli anni successivi, dal 2025 al 2051.

Per quanto riguarda il tasso di remunerazione di capitale investito, il concessionario ha confermato il WACC pari a 6,92% già adottato nel PEF/PFR oggetto del parere ART n. 4/2019. Con riferimento a tale parametro, la delibera CIPESS n. 76/2021, al punto 1.2, raccomandava al Ministero *"le opportune verifiche con la preposta Autorità, per quanto di competenza, considerato il tempo intanto trascorso rispetto alla precedente approvazione e alle espressioni dell'Autorità di regolazione dei trasporti sul tema"*. Al riguardo si segnala che, avendo il concedente mantenuto invariato il periodo regolatorio 2020-2024 già oggetto del parere ART n. 4/2019, non sussistono motivazioni per utilizzare un tasso differente da quello adottato dal concessionario, che riflette le condizioni di contesto esistenti all'inizio di detto periodo regolatorio.

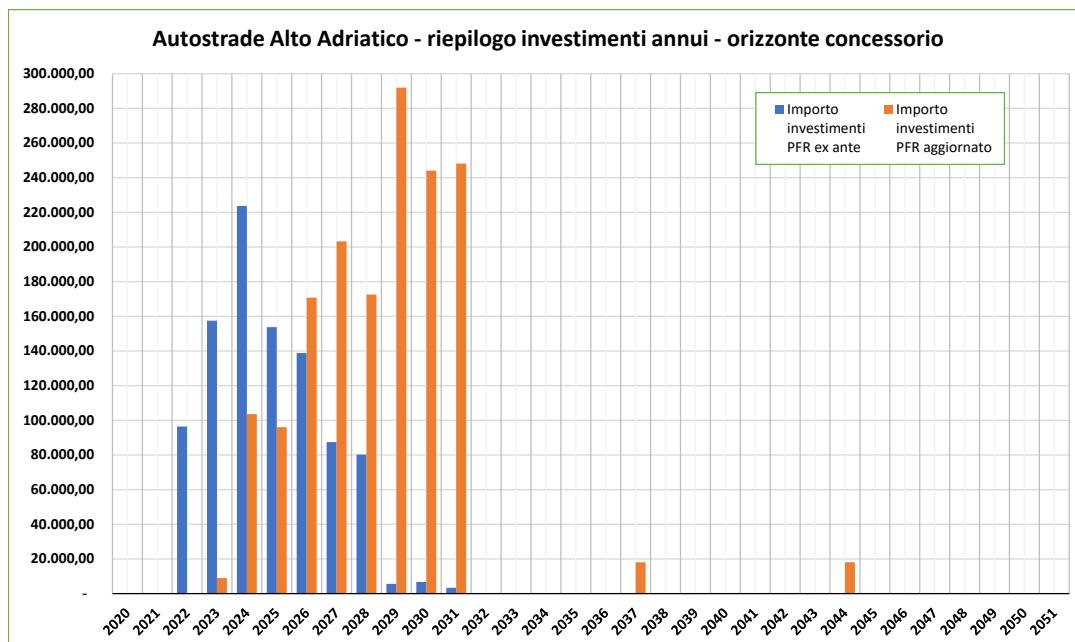
II. Valutazioni sull'aggiornamento annuale 2023 del PEF.

Occorre preventivamente evidenziare che l'aggiornamento tariffario in questione si pone immediatamente a valle dell'affidamento dell'infrastruttura al nuovo Gestore, il quale ha assunto la piena operatività a partire dal **1° luglio 2023** – in ottemperanza a quanto previsto nell'Atto di riconsegna, sottoscritto in data 27 giugno 2023 – anziché dal 1° gennaio 2022, come originariamente previsto nel PFR allegato all'Accordo.

Conseguentemente, rispetto alle previsioni contenute nel PFR allegato al citato Accordo (di seguito: PFR *ex ante*), il PFR di aggiornamento tiene conto di numerosi adeguamenti, in relazione a quanto segue:

- a) le previsioni di traffico relative alle annualità 2022 e 2023 sono state aggiornate rispetto a quelle contenute nel PFR *ex ante*: più precisamente, il volume di traffico relativo al 2022 è stato azzerato in quanto annualità non interessata dalla gestione, mentre quello relativo al 2023 è stato dimezzato per tenere conto dell'effettivo avvio della gestione soltanto a partire dal 1° luglio. Al riguardo il Concedente, nella propria relazione istruttoria, afferma che detti valori *"sono conformi ai valori previsionali riportati nel PFR annesso all'Atto convenzionale vigente"*.
- b) il valore di subentro da conferire al concessionario uscente, che nel PFR *ex ante* era stato stimato in circa 530,1 M€, da corrispondere nel 2022, è stato rideterminato, nel PFR di aggiornamento, in circa **422,7 M€**, che, secondo quanto affermato dal Concedente nella propria Relazione istruttoria, risultano già corrisposti dal nuovo Gestore entro il 30 giugno 2023, ossia all'atto dell'effettivo avvio della gestione;
- c) con riferimento al quadro degli investimenti in beni reversibili, il PFR *ex ante* (vedi *supra*) prevedeva un importo complessivo pari a circa 953,6 M€ distribuito nel periodo 2022-2031, mentre il PFR di aggiornamento contempla un importo complessivo significativamente incrementato, essendo pari a circa **1.575,6 M€** (con un aumento pari a ben +65,2%).

Inoltre, come evidenziato nel grafico in calce, la programmazione temporale degli stessi investimenti, rispetto a quanto statuito nel PFR *ex ante*, risulta profondamente modificata nel PFR di aggiornamento, che evidenzia: (i) una riduzione degli oneri previsti annualmente fra il 2022 ed il 2025; (ii) un significativo aumento, di contro, delle previsioni annue fra il 2026 e il 2031; (iii) l'appostamento di importi per le annualità 2037 e 2044, precedentemente non previsti;



Nella propria relazione istruttoria, il Concedente afferma, al riguardo, che l'aumento degli oneri di investimento trova riscontro *“sulla base dell’incremento del costo dei materiali”*, precisando inoltre che la procedura di riprogrammazione *“pur non risultando tecnicamente corretta, non produce alcun rilievo sulla richiesta di aggiornamento tariffario per l’anno 2024, essendo la stessa pari allo 0,00%”*.

- d) le variazioni al piano degli investimenti determinano, nel PFR di aggiornamento, una revisione al ribasso della componente incrementale della tariffa di gestione prevista per le annualità 2022, 2023 e 2024 e correlata all'entrata in esercizio delle nuove opere.

Ciò premesso, in riferimento alla proposta di aggiornamento tariffario presentata da AAA, così come trasmessa a questa Autorità da parte della competente Direzione del MIT insieme alle proprie valutazioni, si rileva quanto segue:

1. l'aggiornamento tariffario investe le annualità 2021, 2022, 2023 e 2024, in occasione della prima applicazione del Sistema tariffario ART, a seguito del conseguimento della piena operatività, a partire dal 1° luglio 2023, del nuovo gestore affidatario *in house* dell'arteria autostradale. Conseguentemente si registra che le annualità 2021 e 2022, pur appartenenti al periodo regolatorio di riferimento (2020-2024) sono escluse dalla nuova gestione;
2. con riferimento al meccanismo di premi/penalità di cui al punto 23 del Sistema tariffario ART non sono stati previsti aggiornamenti tariffari. Ciò in considerazione di quanto disposto nell'Accordo (articolo 24), il quale prevede che *“il Concessionario si impegna a sottoporre al Concedente, entro il termine di 12 mesi*

decorrenti dalla data di efficacia del presente Accordo di Cooperazione, una proposta di introduzione di indicatori di qualità del servizio autostradale, così come individuati dalla Delibera ART n. 133/2018, corredata da rilevazioni oggettive e verificabili telematicamente dal Concedente” (24.1), nonché che “[n]ei successivi 12 mesi il Concedente provvederà a definire e riportare nell’Allegato J) del presente Accordo di Cooperazione, per ciascun indicatore di qualità del servizio, i tre distinti livelli di qualità (soglia minima, soglia obiettivo e soglia massima)” (24.2). Conseguentemente, i meccanismi di attribuzione delle relative premialità/penalità “troveranno applicazione a decorrere dal terzo anno di efficacia del presente Accordo di Cooperazione e, comunque, non prima del rientro nel regime ordinario determinatosi a seguito della cessazione dello Stato di Emergenza e del relativo aggiornamento del Piano Economico-Finanziario” (24.3).

3. per quanto concerne l’adeguamento della componente tariffaria di gestione, alla luce sia dell’effettiva data di avvio dell’esercizio, sia delle variazioni nel livello dei costi incrementali di cui ai punti 17.2 e 22 del Sistema tariffario ART – con particolare riferimento all’entrata in esercizio di nuove opere – gli Uffici dell’Autorità registrano variazioni correlate esclusivamente all’aggiornamento delle previsioni di traffico (vedi *supra* e *infra*) e all’adeguamento della tariffa unitaria media di riferimento all’Anno Ponte (2019), tenuto conto della data di avvio dell’esercizio; dette variazioni ai livelli tariffari previsti nel PEF allegato all’Accordo risultano le seguenti:
 - i. per il 2022: nessun costo incrementale;
 - ii. per il 2023: -0,00067 €/v*km, correlato a minori costi incrementali per 38.176 migliaia di euro;
 - iii. per il 2024: -0,00057 €/v*km, correlato a minori costi incrementali per 1.417 migliaia di euro.

In merito a tali variazioni, si rileva che il Concedente non ha ritenuto di esprimere alcuna specifica valutazione nella propria Relazione istruttoria. Risulta conseguentemente necessario che lo stesso Concedente provveda a fornire all’Autorità ogni informazione utile a spiegare l’assenza di adeguamenti ai costi incrementali correlati all’entrata in esercizio di nuove opere, in considerazione delle significative variazioni apportate alla programmazione degli investimenti.

4. circa l’adeguamento della componente tariffaria di costruzione, di cui al punto 24 del Sistema tariffario ART, si registrano significative variazioni al livello dei *capex* relativi alle annualità 2022, 2023 e 2024, sia in termini di ammortamenti, che di remunerazione del capitale investito netto. In particolare:
 - i. per il 2022: nessun costo di capitale;
 - ii. per il 2023: minori ammortamenti per 32.854 migliaia di euro e minore remunerazione per 24.531 milioni di euro;
 - iii. per il 2024: nessun minore ammortamento e minore remunerazione per 17.912 milioni di euro.

Con riferimento agli ammortamenti, si rileva innanzitutto l’assenza di variazioni per il 2024, mentre la variazione riferibile al 2023 risulta pari alla metà dell’importo previsto nel PFR *ex ante*: tale differenza appare correlabile esclusivamente al conseguimento della piena operatività da parte del nuovo gestore solo a partire dal 1° luglio.

Al riguardo, si deve però osservare che, nelle due annualità in questione, la consistenza del capitale investito netto (CIN) assunta nel PFR aggiornato – che costituisce il riferimento per il calcolo della quota di ammortamento annua – risulta sensibilmente modificata, al ribasso, rispetto a quanto indicato nel

PFR *ex ante*: ciò alla luce sia dell'effettiva quantificazione del valore di subentro, che del nuovo quadro programmatico degli investimenti recepito nel PFR di aggiornamento (vedi *supra*).

Ne consegue che le quote di ammortamento relative alle annualità 2023 e 2024, e assunte ai fini tariffari, risultano evidentemente sovradimensionate, se valutate rispetto al criterio di ammortamento del CIN a quote costanti assunto dal concessionario nella costruzione tariffaria del PFR ex ante e confermato nel PFR di aggiornamento per tutte le annualità successive al 2024.

Quanto alla remunerazione del capitale investito, si registra invece la perfetta corrispondenza fra i costi di capitale assunti ai fini tariffari e i valori del capitale investito netto indicati del PFR aggiornato, avuto riguardo alla circostanza secondo cui la piena operatività del concessionario è da riferirsi, per il 2023, al solo secondo semestre.

Come evidenziato *supra*, le variazioni al livello degli investimenti previsti risultano inoltre declinate in una riprogrammazione dei livelli annui di investimento avuto riguardo all'intero orizzonte concessionario, con un rilevantissimo incremento dei costi – che, per la sua incidenza (+65%) non si ritiene possa essere spiegato esclusivamente con “*l'incremento del costo dei materiali*” come asserito dal Concedente – registrando inoltre uno spostamento in avanti nel tempo della spesa; **appare evidente che detti fattori producono un significativo impatto sul valore attuale netto degli investimenti.**

Pur non incidendo sulla variazione tariffaria richiesta per il 2024, le modifiche così formulate alla programmazione degli investimenti, che peraltro sembrerebbero sostanziarsi in una revisione dei contenuti dei documenti di programmazione economica e finanziaria oggetto di approvazione da parte del CIPESS con le delibere n. 39/2019 e n. 76/2021, determinano una significativa incidenza sulla dinamica tariffaria linearizzata conseguente all'applicazione del meccanismo di poste figurative di cui al punto 25 del Sistema tariffario ART, e riferibile al periodo 2025-2051. **L'incremento annuo previsto nel PFR aggiornato con riguardo a tale orizzonte temporale risulta infatti pari a +0,40%, a fronte di una diminuzione annua pari a -0,66% indicata nel PFR ex ante per il medesimo periodo.**

Tale argomentazione, che va ad aggiungersi a quanto asserito dallo stesso Concedente (vedi *supra*) circa il fatto che la procedura di riprogrammazione “*pur non risultando tecnicamente corretta, non produce alcun rilievo sulla richiesta di aggiornamento tariffario per l'anno 2024*”, impone all'Autorità di riservarsi ogni valutazione al momento dell'espressione, auspicabilmente nel corso del 2024, del prescritto parere in merito all'aggiornamento del Piano Economico Finanziario predisposto dal concessionario in previsione dell'avvio del secondo periodo regolatorio (2025-2029).

Risulta in ogni caso necessario che il Concedente fornisca all'Autorità ogni informazione utile a spiegare le ragioni del rilevantissimo incremento della spesa che si è registrato con l'aggiornamento del PFR.

Con riferimento al calcolo del coefficiente α_t comunicato dal concessionario e pari a 0,9519, pur dando atto dell'assenza di impatti sulla richiesta di adeguamento tariffario in questione, si rileva che nella documentazione pervenuta non risultano adeguatamente specificate le modalità adottate per la sua determinazione, in applicazione delle formule di cui al punto 24 del Sistema tariffario ART e alla luce della data di subentro del nuovo concessionario. **Appare conseguentemente necessario un chiarimento al riguardo.**

Per quanto attiene, infine, al meccanismo di penalità, parimenti previsto al medesimo punto 24 del Sistema tariffario ART, si evidenzia che il Concedente, nella propria Relazione Istruttoria, afferma che *"[I]l Consorzio Concessionario evidenzia inoltre che la quasi totalità delle Opere previste nel Piano degli investimenti risulta di competenza del Commissario Delegato per l'emergenza lungo la A4 (rif. Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'11 luglio 2008). Al riguardo, l'art. 7.10 dell'Accordo di cooperazione prevede che il valore delle Opere attribuite alla competenza del Commissario Delegato è escluso dall'applicazione dell'art. 23 (Adeguamento annuale della tariffa unitaria media) ed inoltre su di esso non trova applicazione l'art. 33 (Penalità sull'esecuzione degli investimenti) dello stesso Accordo di cooperazione"; non si registra, a tale proposito, alcuna esplicita valutazione del Concedente.*

Le presenti valutazioni sono trasmesse al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e ad Autostrade Alto Adriatico 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)