

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

Indicazioni operative sull'applicazione dei principi e dei criteri
della regolazione economica delle concessioni autostradali

8 febbraio 2024

ART

SOMMARIO

1. PREMESSA	2
2. POSTE FIGURATIVE	4
2.1. Misure di riferimento del sistema tariffario	4
2.2. Criticità applicative rilevate dagli Uffici	4
2.3. Indicazioni operative	9
2.3.1. Effetti a lungo termine del meccanismo di Poste figurative	9
2.3.2. Applicazione del meccanismo di Poste figurative alla sola componente tariffaria di costruzione	11
3. ADEGUAMENTO TARIFFARIO CORRELATO ALL'ATTUAZIONE DEGLI INVESTIMENTI	12
3.1. Misure di riferimento del sistema tariffario	12
3.2. Criticità applicative rilevate dagli Uffici	13
3.3. Indicazioni operative	14
3.3.1. Quadro informativo necessario ad ART per l'esercizio delle prerogative di vigilanza	14

1. PREMESSA

A causa del susseguirsi di diversi interventi legislativi concernenti la riforma introdotta dal decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, meglio conosciuto come "decreto Genova" – che ha esteso anche alle concessioni autostradali in essere le competenze dell’Autorità già previste per le nuove concessioni con il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 – la disciplina in proposito individuata dall’Autorità stessa non ha ancora trovato piena applicazione, in quanto condizionata dalla definizione delle proposte di aggiornamento dei Piani Economici Finanziari relativi alle concessioni in essere. Il termine per il perfezionamento di detti aggiornamenti è infatti stato, da ultimo, posticipato al 31 dicembre 2024 dall’articolo 8, comma 9, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215 (cosiddetto "decreto Milleproroghe").

In occasione delle attività di competenza sinora svolte, ivi comprese quelle afferenti alla verifica di impatto della regolazione sulla metodologia alla base dei sistemi tariffari di pedaggio relativi alle concessioni autostradali, avviata con delibera n. 181/2023 del 23 novembre 2023, gli Uffici dell’Autorità hanno rilevato la necessità di favorire il raggiungimento degli obiettivi alla base delle misure di regolazione approvate attraverso l’emanazione delle presenti **indicazioni operative** (di seguito, anche: Documento) finalizzate a facilitare la piena aderenza al modello regolatorio nell’ambito dei procedimenti di revisione/aggiornamento del Piano economico finanziario (di seguito: PEF) di applicazione del Sistema tariffario ART, fornendo ai soggetti interessati una serie di chiarimenti e precisazioni orientate ad una corretta interpretazione dei principi e criteri regolatori già individuati dall’Autorità a partire dal 2019 per le concessioni autostradali in essere, e conseguentemente all’ottenimento dell’esito positivo della valutazione di conformità nell’ambito del parere che l’Autorità deve rendere ai sensi dell’art. 43 del d.l. 201/2011.

In ragione di quanto sopra evidenziato, il Documento stesso potrà essere oggetto di successivi aggiornamenti e/o integrazioni, ove necessari.

I chiarimenti e le precisazioni illustrati nel Documento fanno riferimento ai Sistemi tariffari di pedaggio relativi alle concessioni in essere e alle nuove concessioni di cui alle tabelle che seguono.

Tavola 1. Applicazione sistema tariffario ART alle concessioni autostradali "in essere"

Delibera	Data	Oggetto
64/2019	19/06/2019	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.a. - Raccordo Autostradale Valle d'Aosta S.p.a.
65/2019	19/06/2019	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.a. - Società Autostrada Tirrenica p.a.
66/2019	19/06/2019	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.a. - Strada dei Parchi S.p.a.
67/2019	19/06/2019	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.a. - Concessioni Autostradali Venete - CAV S.p.a.
68/2019	19/06/2019	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.a. - Società SATAP Tronco A4
69/2019	19/06/2019	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.a. - Società Milano Serravalle-Milano Tangenziali p.a.
70/2019	19/06/2019	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.a. - Società Autostrada Brescia-Verona-Vicenza- Padova S.p.a.
71/2019	19/06/2019	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.a. - Autostrade per l'Italia S.p.a.
72/2019	19/06/2019	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.a. - Società di Progetto Autostrada Asti - Cuneo p.a.
73/2019	19/06/2019	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.a. - Autocamionale della CISA S.p.a.

Delibera	Data	Oggetto
74/2019	19/06/2019	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.a. - Autostrada dei Fiori S.p.a.
75/2019	19/06/2019	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.a. - Autostrada Torino Savona S.p.a.
76/2019	19/06/2019	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.a. - SALT S.p.a.
77/2019	19/06/2019	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.a. - SAV Società Autostrade Valdostane S.p.a.
78/2019	19/06/2019	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.a. - SITAF S.p.a. Autostrada A32 Torino-Bardonecchia
79/2019	19/06/2019	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.a. - Tangenziale di Napoli S.p.a.
29/2020	12/02/2020	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica Concessioni Autostradali Lombarde S.p.a. – Tangenziale Esterna S.p.a.
106/2020	18/06/2020	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica Concessioni Autostradali Lombarde S.p.a. – Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.a.
87/2021	17/06/2021	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica Concessioni Autostradali Lombarde S.p.a. – Società di Progetto Brebemi S.p.a.
28/2023	23/02/2023	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Autovia Padana S.p.a.
180/2023	23/11/2023	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione ANAS – Consorzio per le Autostrade Siciliane

Tavola 2. Applicazione sistema tariffario ART alle "nuove" concessioni autostradali

Delibera	Data	Oggetto
119/2017	28/09/2017	Schema di concessione e sistema tariffario di pedaggio relativi alle tratte autostradali A5 (Torino-Ivrea-Quincinetto), A4/5 (Ivrea-Santhià), Sistema Tangenziale di Torino, Diramazione Torino – Pinerolo e A21 (Torino-Alessandria-Piacenza)
73/2018	18/07/2018	Sistema tariffario di pedaggio per l'affidamento della gestione <i>in house</i> della tratta autostradale A22 Brennero-Modena
133/2018	19/12/2018	Sistema tariffario di pedaggio per l'affidamento della gestione <i>in house</i> 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
119/2019	12/09/2019	Schema di concessione e sistema tariffario di pedaggio relativi alle tratte autostradali A12 Sestri Levante-Livorno, A11/A12 Viareggio-Lucca, A15 diramazione per La Spezia e A10 Ventimiglia-Savona

I profili di seguito descritti afferiscono, conseguentemente, a indicazioni circa la corretta interpretazione delle misure adottate dall'Autorità, che non ne modificano la portata giuridica, e che derivano dall'esperienza valutativa maturata dall'Autorità sui PEF a questa pervenuti. Tale esperienza ha, infatti, condotto all'espressione dei pareri di competenza in termini di valutazioni e raccomandazioni di carattere generale circa la conformità di detti PEF ai pertinenti sistemi tariffari e, considerata la ricorrenza di determinati profili di criticità nei PEF esaminati, evidenzia la necessità di indirizzare ai concessionari le predette indicazioni operative, onde facilitare la formulazione di aggiornamenti/revisioni dei PEF pienamente conformi ai pertinenti sistemi tariffari definiti dall'Autorità.

Le tematiche oggetto di chiarimento e precisazione nell'ambito di ciascuno dei Capitoli del Documento, sono le seguenti:

1. applicazione del meccanismo di **poste figurative** di cui ai punti 2.14, 21 e 26¹;
2. adeguamento tariffario correlato all'**attuazione degli investimenti**, di cui al punto 25².

¹ Punti 2.13, 20 e 25 per le nuove concessioni.

² Punto 24 per le nuove concessioni.

2. POSTE FIGURATIVE

2.1. Misure di riferimento del sistema tariffario

2. Definizioni

2.14³ **Poste figurative:** le componenti tariffarie figurative, di segno positivo o negativo, finalizzate ad assicurare gradualità nell'evoluzione della tariffa, anche al fine di evitare squilibri di sistema, ivi compreso il mancato coordinamento fra i flussi di cassa prodotti dalla gestione autostradale e i fabbisogni finanziari necessari per la realizzazione dei nuovi investimenti.

21⁴. Dinamica della componente tariffaria di costruzione

21.1 La stima annuale della componente tariffaria di costruzione, nel caso di opzione per CIN contabile, è basata sulla seguente formula:

$$T_{K,t+1} = \frac{C_{a,r,(t+1)} + C_{rc,rA,(t+1)} + C_{rc,rP,(t+1)} + PF_{K,t+1}}{V_{t+1}}$$

dove:

(...)

$PF_{K,t+1}$ indica l'importo, di segno positivo o negativo, delle poste figurative di cui al punto 2.14, definite *ex ante*, volte ad assicurare per la tariffa, nel rispetto del principio della neutralità finanziaria, gradualità di variazione nel corso del periodo concessorio;

(...)

26⁵ Poste figurative

26.1 È possibile, *ex ante*, prevedere, per ciascun anno del periodo concessorio, l'inclusione delle poste figurative di cui al punto 2.14, al fine di anticipare o posticipare la contabilizzazione dei costi ammessi rispetto all'anno di effettiva competenza, a condizione che sia rispettato il principio di neutralità economico-finanziaria all'interno del periodo concessorio di cui al punto 4.2, lettera c). Tali poste figurative *ex ante* sono ricomprese nella formula di cui al punto 21.

26.2 Per assicurare il mantenimento della neutralità economico-finanziaria, il livello delle poste figurative, per gli anni da $t + 1$ alla fine del periodo concessorio, deve essere annualmente ricalcolato sulla base dei meccanismi di adeguamento annuale della componente tariffaria di costruzione. La componente $\Delta T_{K,(t+1)}$ di cui al punto 25 deve essere pertanto ulteriormente adeguata a seguito di tale ricalcolo.

2.2. Criticità applicative rilevate dagli Uffici

Con riferimento all'evoluzione nel tempo dei livelli tariffari, va preliminarmente rappresentato che, nel Sistema tariffario ART, i ricavi dei concessionari derivano dall'applicazione delle singole componenti tariffarie, e in particolare:

- a) dalla **componente tariffaria di gestione**;

³ Punto 2.13 per le nuove concessioni.

⁴ Punto 20 per le nuove concessioni.

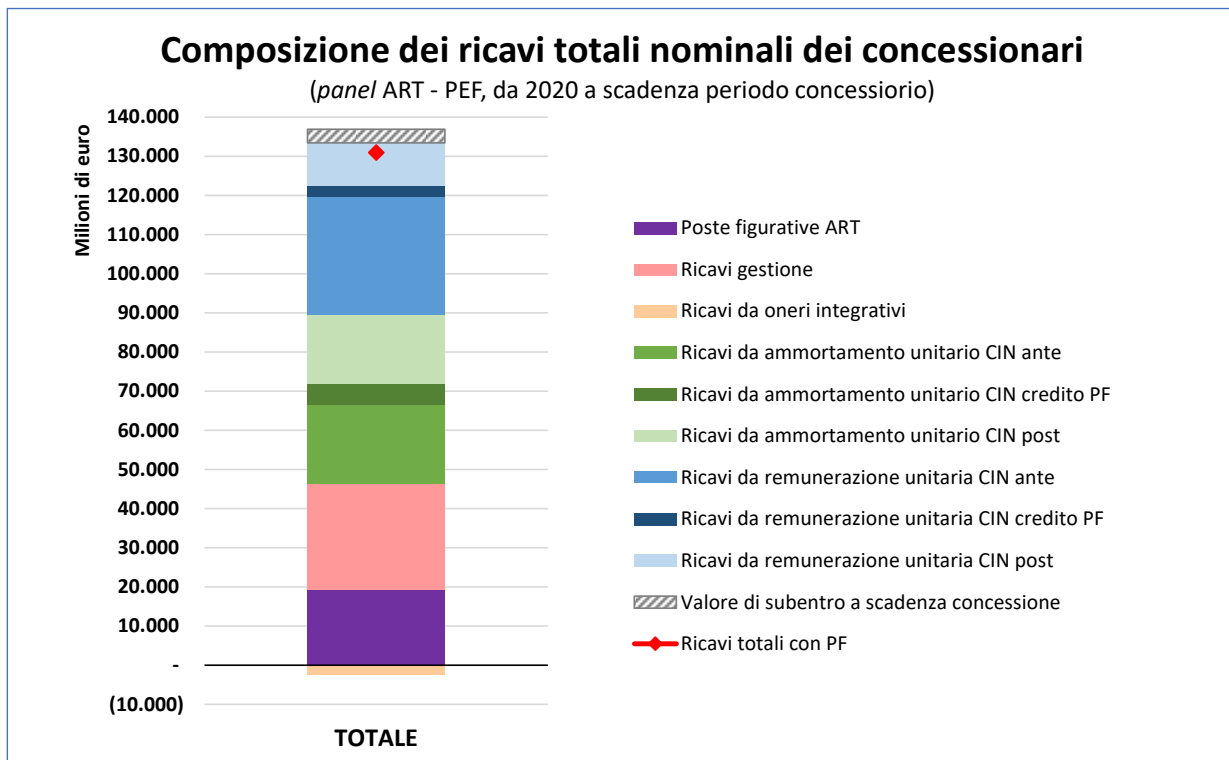
⁵ Punto 25 per le nuove concessioni.

- b) dalla **componente tariffaria di costruzione**, costituita dalle quote di ammortamento e remunerazione del capitale afferenti, nel caso delle concessioni "in essere" di cui alla Tavola 1, alle opere realizzate o in corso di realizzazione, ovvero alle opere da realizzare;
- c) dalla **componente tariffaria per oneri integrativi**.

Su tale modello si inserisce il **meccanismo di Poste figurative individuato dall'Autorità**, il quale determina l'effetto di anticipare o posticipare parte degli incassi da pedaggio, al fine, statuito al punto 2.14, di assicurare la gradualità delle variazioni tariffarie nel corso del periodo concessorio, anche al fine di evitare squilibri di sistema, ivi compreso il mancato coordinamento fra i flussi di cassa prodotti dalla gestione autostradale e i fabbisogni finanziari necessari per la realizzazione dei nuovi investimenti.

Il grafico che segue – inclusivo dei ricavi totali nominali dal 2020 alla scadenza della concessione, pari ad oltre 130 miliardi di euro, relativi all'insieme (di seguito: *panel* ART) dei 16 soggetti titolari di concessione vigente per i quali ART, al 31 dicembre 2023, ha avviato l'istruttoria per il rilascio del parere di competenza in merito all'aggiornamento del PEF – evidenzia come la componente tariffaria di costruzione costituisca la più importante fonte di entrata per i concessionari, esprimendo il 66,5% circa (33% ammortamento, 33,5% remunerazione) dei ricavi complessivi, mentre la componente tariffaria di gestione ne alimenta solamente il 20,6% circa. Rileva, inoltre, che quasi il 15% dei ricavi complessivi dei concessionari inseriti nel campione deriva dall'applicazione del meccanismo di poste figurative ART.

Figura 1. Ricavi totali dei concessionari - composizione

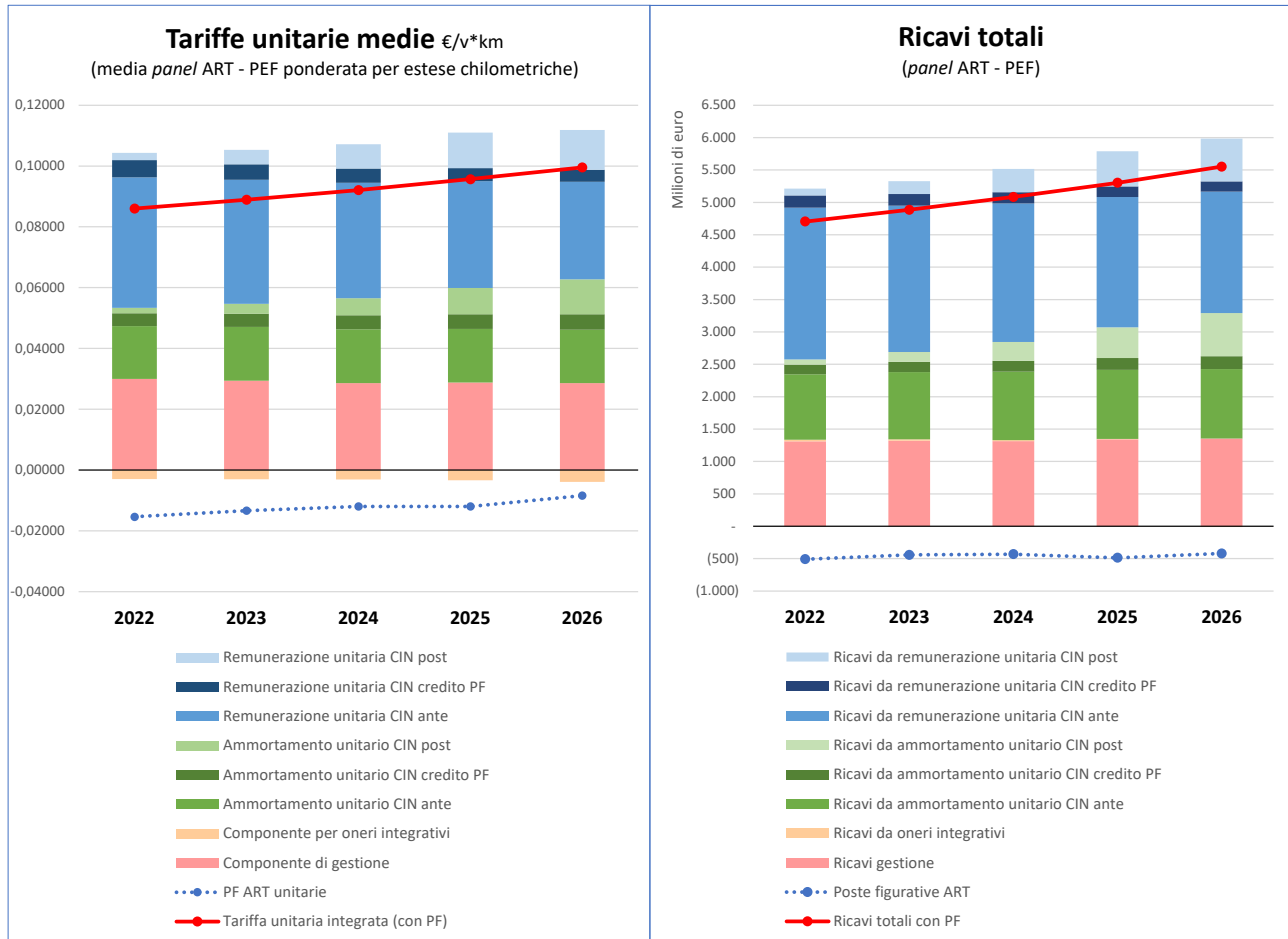


Fonte: elaborazione ART su dati riportati nei PEF allegati ai rispettivi Atti Aggiuntivi alle Convenzioni di concessione, oppure oggetto di parere ex art. 43, d.l. 201/2011, ovvero oggetto di istruttoria ART ai fini del rilascio dello stesso parere.

Con riferimento a tale metodologia applicativa, nei grafici/tabelle di seguito illustrati si riportano le informazioni essenziali relative alla dinamica tariffaria, nonché ai sottostanti costi ammissibili, con riferimento ai PEF che sono stati finora oggetto di istruttoria da parte dell'Autorità, tenuto conto del differente livello di avanzamento di ciascuno di essi nell'ambito dell'iter di approvazione dei medesimi PEF.

La figura che segue rappresenta i livelli tariffari unitari medi e i ricavi complessivi su base annua relativi al quinquennio 2022-2026 per i concessionari del *panel* ART. Si evidenzia un moderato incremento annuo dei pedaggi ed un livello dei ricavi tale da non coprire l'intero ammontare dei costi sottostanti, dando luogo all'accumulo di poste figurative che incideranno sui livelli tariffari dei periodi successivi.

Figura 2. Dinamica tariffaria 2022-2026 per le concessioni autostradali oggetto di istruttoria ART



Fonte: elaborazione ART su dati riportati nei PEF allegati ai rispettivi Atti Aggiuntivi alle Convenzioni di concessione, oppure oggetto di parere ex art. 43, d.l. 201/2011, ovvero oggetto di istruttoria ART ai fini del rilascio dello stesso parere.

Dall'analisi del *panel* ART, si registra che, nell'ambito delle procedure di aggiornamento e revisione dei PEF, molti concessionari hanno applicato il meccanismo di poste figurative previsto al punto 26 dei Sistemi tariffari ART perseguendo una "linearizzazione" dei livelli tariffari, ossia adottando un incremento percentuale costante per tutta la durata residua della concessione.

Soprattutto con riguardo alle concessioni a più lunga scadenza, appare evidente che tale approccio, pur assicurando la neutralità finanziaria in termini di rendimento atteso del progetto, determina una rilevante posticipazione del recupero dei costi, causando, da un lato, un significativo incremento dei ricavi nominali del concessionario pur a parità di capitale investito nell'infrastruttura e, d'altro canto, livelli tariffari fortemente crescenti nel tempo e, per tal verso, potenzialmente non sostenibili per gli utenti.

Di contro, occorre evidenziare che lo stesso approccio consente ai concessionari (e ai concedenti) di mantenere ad un livello più basso gli incrementi tariffari applicabili nel periodo temporale più prossimo, privilegiando così, nel breve termine, una logica di contenimento dei pedaggi, ma determinando, nelle prime annualità di applicazione, ricavi sistematicamente più bassi dei costi sottostanti.

Ciò evidenziato, appare evidente che la verifica di congruità che l'Autorità conduce nell'esercizio delle proprie prerogative (vedi punto 4.2, lettera c, del Sistema tariffario ART) non può non basarsi sulla necessità di assicurare, da un lato, il rispetto, sull'intero orizzonte concessorio, del principio di contenimento dei costi per gli utenti, e, dall'altro, che il livello del pedaggio sia quanto più possibile correlato all'effettivo utilizzo dell'infrastruttura (cd. *pay per use*).

Inoltre, va specificato che i Sistemi tariffari ART, ed in particolare il combinato disposto dei punti 21 e 26⁶, prevede esplicitamente l'applicazione del meccanismo di poste figurative alla sola componente tariffaria di costruzione.

Tale disposizione trova il suo fondamento nella definizione di *poste figurative* di cui al punto 2.14⁷, in cui è esplicitata la principale finalità di "evitare squilibri di sistema, ivi compreso il mancato coordinamento fra i flussi di cassa prodotti dalla gestione autostradale e i fabbisogni finanziari necessari per la realizzazione dei nuovi investimenti".

Tuttavia, l'approccio di molti concessionari ha inteso perseguire l'obiettivo di assicurare gradualità all'evoluzione del livello tariffario unitario complessivo da praticare all'utente, piuttosto che all'evoluzione della specifica componente di costruzione. Ne consegue che il meccanismo di poste figurative, pur applicato direttamente alla sola componente citata, ha – di fatto – tenuto conto anche del livello delle altre componenti tariffarie, ossia la componente tariffaria di gestione e quella per oneri integrativi.

Di seguito, si rappresenta l'ammontare delle poste figurative annue (di segno positivo e negativo) applicate da ciascun concessionario del *panel* ART, ripartite sulle rispettive estese chilometriche gestite. Sono riprodotti tre grafici comparativi (con differenti scale per i valori delle poste figurative annue), riferibili alle diverse scadenze dei rapporti concessori⁸.

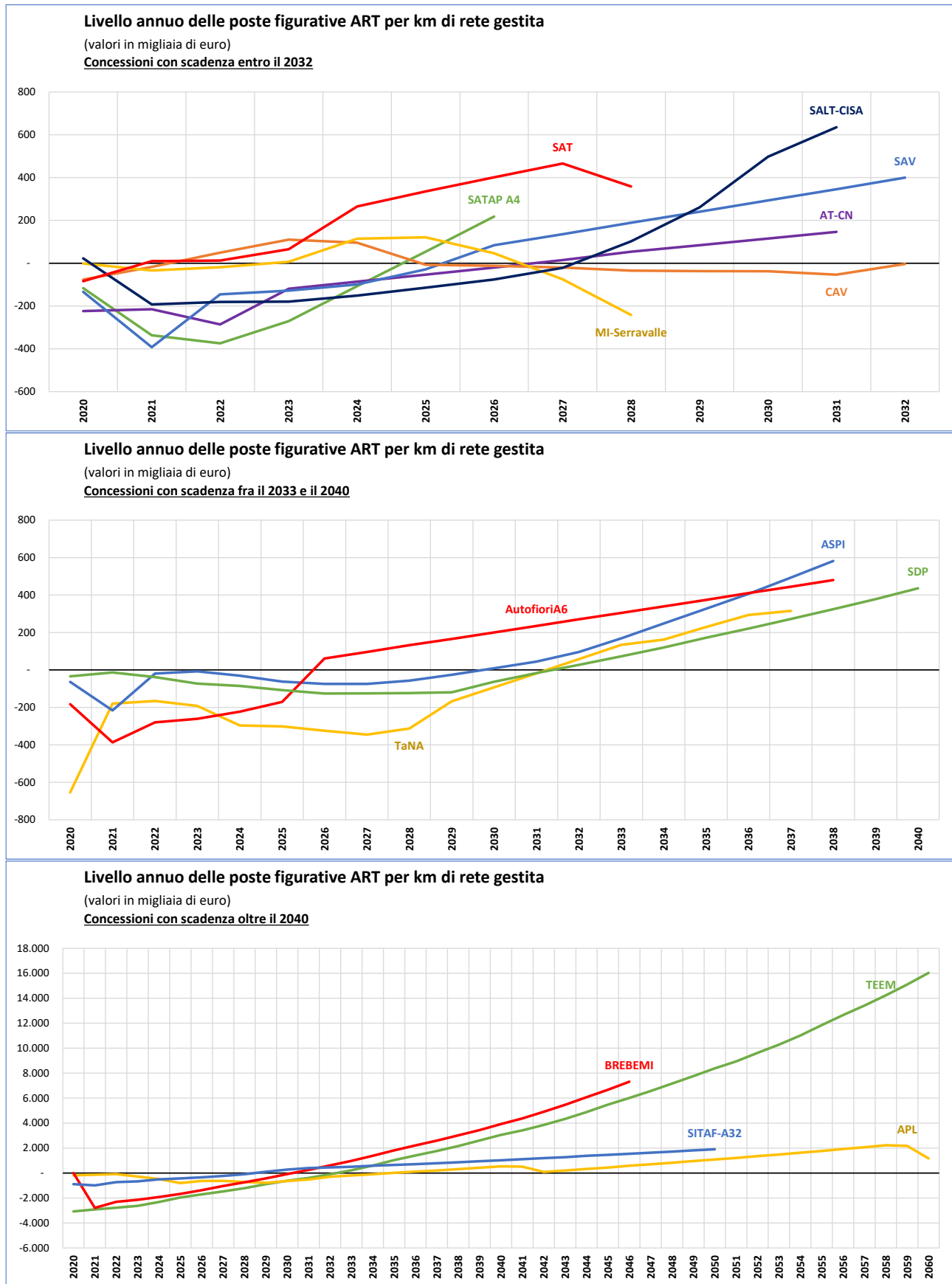
Il dato delle PF unitarie per km di rete gestita permette di evidenziare la peculiarità delle concessioni assentite da Concessioni Autostradali Lombarde S.p.a., per le quali – anche a causa delle scadenze a lungo termine – nel corso dell'orizzonte concessorio si registra un livello annuo di poste figurative crescente fino a 16 milioni di euro a km di rete (TEEM), a fronte di valori quasi sempre inferiori a 1 milione di euro a km di rete per gli altri concessionari.

⁶ Punti 20 e 25 per le nuove concessioni.

⁷ Punto 2.13 per le nuove concessioni.

⁸ Si precisa che i valori contenuti nel PEF di RAV, i quali presentano anomalie ancora oggetto di approfondimenti istruttori, non sono rappresentati nei grafici comparativi.

Figura 3. Poste figurative per le concessioni autostradali oggetto di istruttoria ART



Fonte: elaborazione ART su dati riportati nei PEF allegati ai rispettivi Atti Aggiuntivi alle Convenzioni di concessione, oppure oggetto di parere ex art. 43, d.l. 201/2011, ovvero oggetto di istruttoria ART ai fini del rilascio dello stesso parere.

2.3. Indicazioni operative

Alla luce di quanto sopra considerato, nel perseguire le finalità (i) di assicurare la piena conformità dei PEF ai rispettivi Sistemi tariffari ART e (ii) di consentire all’Autorità l’esercizio delle proprie prerogative in ordine alla corretta applicazione del Sistema tariffario, risulta necessario fornire le seguenti indicazioni operative ai concessionari in merito all’applicazione del meccanismo di Poste figurative.

2.3.1. Effetti a lungo termine del meccanismo di Poste figurative

Primariamente, si rileva la necessità di imporre ai concessionari, qualora intendano applicare il meccanismo di Poste Figurative di cui al punto 26⁹ dei Sistemi tariffari ART, una puntuale valutazione degli effetti a lungo termine delle variazioni tariffarie risultanti dall’applicazione del meccanismo stesso. Detta valutazione dovrà essere adeguatamente rappresentata nella documentazione di accompagnamento della proposta tariffaria.

In particolare, si ritiene necessario che i concessionari, nell’ambito della proposta di PEF, presentino uno scenario in cui, nel caso di tariffe unitarie crescenti, la dinamica tariffaria sia realizzata con una successione di incrementi annui decrescenti nel tempo e tali per cui, all’ultimo anno della concessione, il livello tariffario della componente di costruzione non superi un predefinito multiplo (orientativamente, non più del doppio) dei costi unitari correlati alla stessa annualità.

Potrebbero essere ritenute accettabili dinamiche che prevedano, ad esempio, il seguente rapporto fra i livelli tariffari di annualità consecutive, basato su una progressione geometrica:

$$\mu = \frac{\Delta T_{K,t-1}}{\Delta T_{K,t}} = (1,3 \div 1,7)$$

dove:

μ fattore di riduzione nel tempo dell’incremento annuo, compreso fra 1,3 e 1,7;

$\Delta T_{K,t}$ incremento annuo della componente tariffaria di costruzione previsto per l’anno t ;

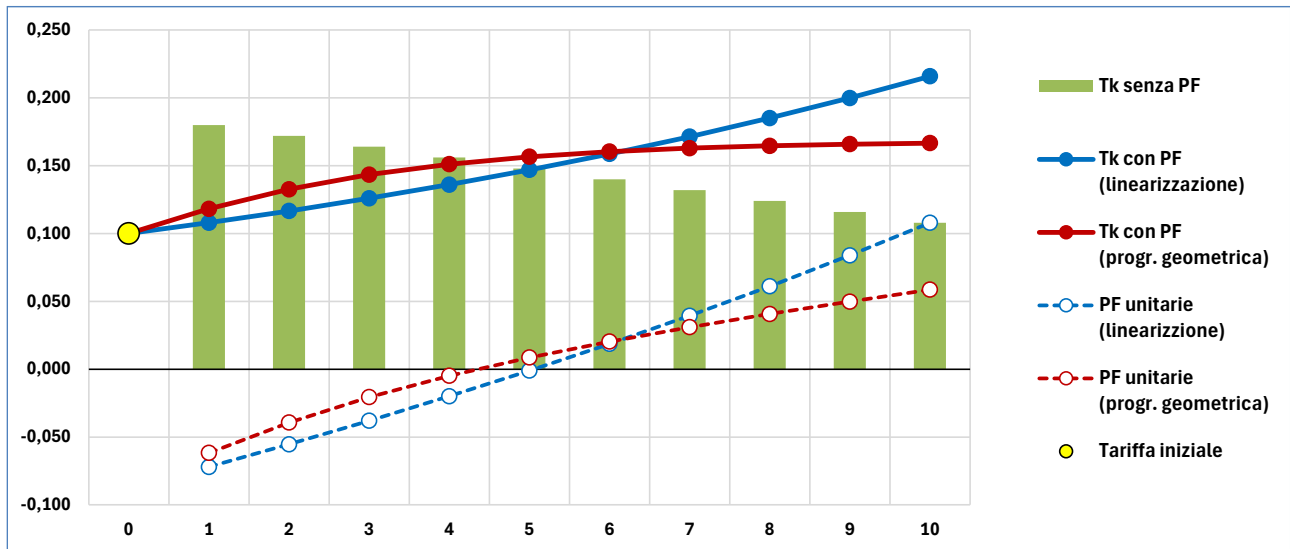
$\Delta T_{K,t-1}$ incremento annuo della componente tariffaria di costruzione previsto per l’anno $t - 1$;

Nella formula sopra illustrata, appare evidente come, da un lato, l’adozione di un coefficiente uguale a 1 conduca alla riproposizione di incrementi tariffari linearizzati, mentre, dall’altro, l’assunzione di coefficienti superiori a 2 determini incrementi tariffari estremamente significativi nelle prime annualità di applicazione, a fronte di una sostanziale invarianza della tariffa nel periodo successivo.

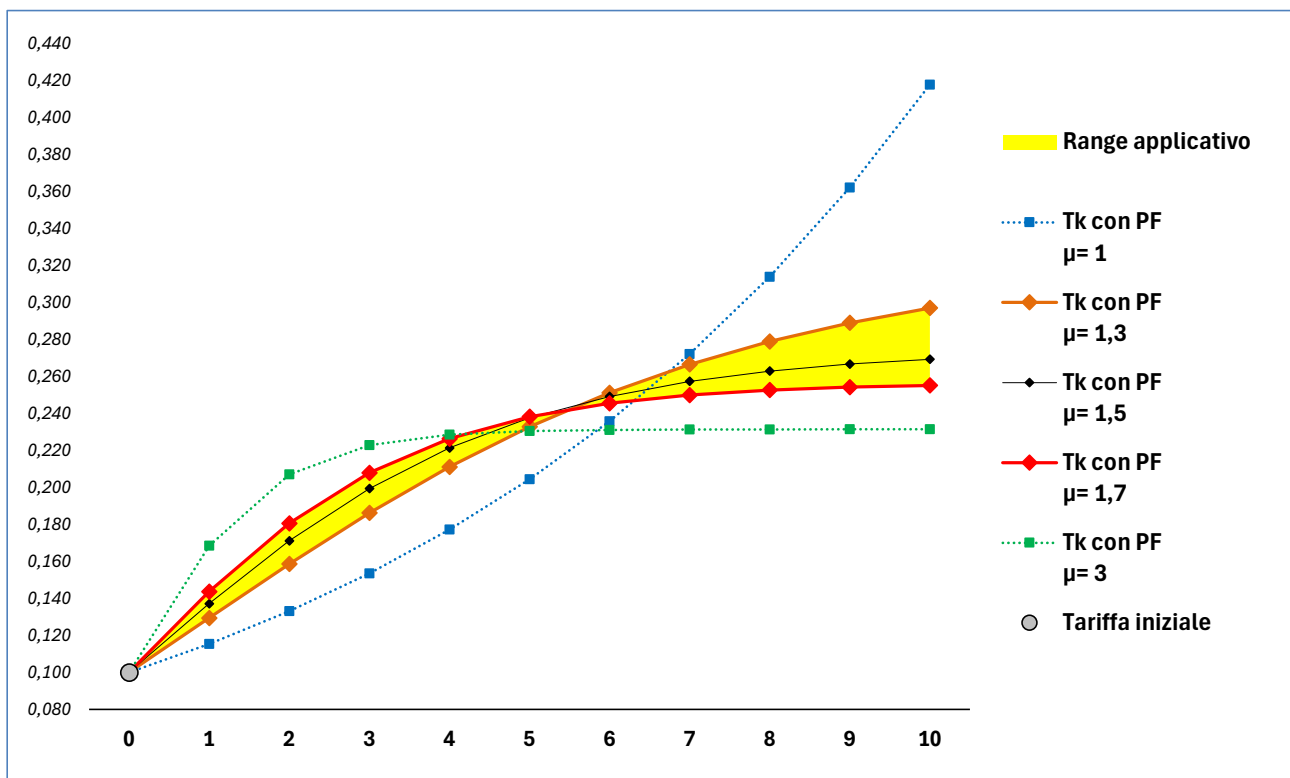
Alla luce di ciò, si ritiene che un valore del parametro pari a 1,5 possa risultare idoneo a moderare significativamente gli incrementi tariffari nel lungo termine, gravando in misura ragionevole sull’orizzonte di breve periodo. Per agevolare la flessibilità di applicazione alle diverse casistiche, si è individuato conseguentemente quale riferimento un *range* di $\pm 0,2$ intorno a tale valore.

Nel grafico che segue, si rappresenta una comparazione fra l’applicazione di una dinamica linearizzata e quella di una dinamica basata sulla metodologia esemplificativa sopra descritta (progressione geometrica), utilizzando un fattore di riduzione μ pari a 1,5. Come desumibile dal grafico, con l’applicazione della metodologia alternativa si registrano livelli tariffari lievemente più elevati nelle prime annualità, a fronte di una significativa diminuzione all’approssimarsi della scadenza della concessione.

⁹ Punto 25 per le nuove concessioni.

Figura 4. Esempio pratico di diversa applicazione del meccanismo di Poste Figurative


A supporto delle argomentazioni sopra esplicitate, l'ulteriore grafico di seguito rappresentato – direttamente riferibile all'esempio illustrato nella figura 4 – evidenzia gli effetti di una diversa quantificazione del fattore di riduzione μ .

Figura 5. Effetti della diversa quantificazione del coefficiente μ


Resta fermo che il concessionario, per ragioni di manifesta, oggettiva e documentata evidenza, può rappresentare all'Autorità, per il tramite del concedente, un diverso andamento temporale delle poste figurative, basato in ogni caso sul rispetto del principio di contenimento dei costi per gli utenti sull'intero orizzonte concessorio.

2.3.2. Applicazione del meccanismo di Poste figurative alla sola componente tariffaria di costruzione

Al fine di assicurare che il meccanismo di Poste Figurative di cui al punto 26¹⁰ sia effettivamente applicato alla sola componente tariffaria di costruzione, si ritiene necessario che i concessionari, nell'ambito della proposta di PEF, presentino uno scenario in cui la **componente tariffaria di gestione** e la **componente tariffaria per oneri integrativi** non siano interessate dall'applicazione di poste figurative, ossia che tali componenti mantengano annualmente lo stesso livello determinato a monte dell'applicazione del meccanismo stesso.

¹⁰ Punto 25 per le nuove concessioni.

3. ADEGUAMENTO TARIFFARIO CORRELATO ALL'ATTUAZIONE DEGLI INVESTIMENTI

3.1. Misure di riferimento del sistema tariffario

25¹¹. Adeguamento tariffario correlato all'attuazione degli investimenti

25.1 Con riferimento alla formula di adeguamento tariffario di cui al punto 23.1, la componente $\Delta T_{K,(t+1)}$ è costituita da due sub-componenti, con le seguenti modalità:

$$\Delta T_{K,(t+1)} = \Delta T_{I,K,(t+1)} + H_{K,(t+1)}$$

Tali sub-componenti rispondono a diversi obiettivi:

a) la prima sub-componente ($\Delta T_{I,K,(t+1)}$) è correlata all'importo degli investimenti non realizzati e si calcola con le seguenti modalità:

$$\Delta T_{I,K,(t+1)} = -(1 - \alpha_t) \cdot T_{K,(t+1)}$$

con

$$\alpha_t = \frac{\sum_{a=1}^t (I_{R,a})}{\sum_{a=1}^t (I_{P,a})}$$

dove:

$T_{K,t+1}$ indica il livello della componente tariffaria di costruzione, determinato al momento della stipula della concessione con riferimento all'anno $t + 1$;

α_t indica la quota di investimenti effettivamente realizzati, cumulati fino all'anno t , rispetto all'importo di investimenti programmati per il medesimo periodo;

$I_{R,a}$ indica l'importo dei costi ammissibili ai fini tariffari, relativi all'anno $t + 1$, afferenti agli investimenti effettivamente realizzati, comprensivi del valore di subentro eventualmente corrisposto al Concessionario uscente, ovvero del valore delle opere assentite già eseguite e non ancora ammortizzate alla scadenza della precedente concessione, al netto della preconstituita riserva vincolata per ritardati investimenti;

$I_{P,a}$ indica l'importo dei costi ammissibili ai fini tariffari, relativi all'anno $t + 1$, afferenti agli investimenti programmati all'atto della stipula della concessione, comprensivi del valore di subentro eventualmente corrisposto al Concessionario uscente, ovvero del valore delle opere assentite già eseguite e non ancora ammortizzate alla scadenza della precedente concessione, al netto della preconstituita riserva vincolata per ritardati investimenti;

b) la seconda sub-componente ($H_{K,(t+1)}$) rappresenta la penalità applicabile nel caso in cui il ritardo nell'effettuazione degli investimenti sia imputabile al Concessionario, al fine di disincentivare il posticipo degli investimenti stessi, fatti salvi i meccanismi di penalità previsti dalla convenzione, che possono arrivare anche alla revoca della stessa, e si determina come segue:

$$H_{K,(t+1)} = -(\gamma_t \cdot R) \cdot |\Delta T_{I,K,(t+1)}|$$

dove:

γ_t indica la quota di investimenti non realizzati per responsabilità imputabile al Concessionario, cumulati fino all'anno t , rispetto al totale degli investimenti non realizzati nel medesimo periodo;

R indica il tasso di remunerazione del capitale investito (WACC), come determinato sulla base di quanto previsto al punto 16.

¹¹ Punto 24 per le nuove concessioni,

3.2. Criticità applicative rilevate dagli Uffici

Come già affermato nelle Relazioni illustrative ed istruttorie afferenti al procedimento avviato con la delibera n. 16/2019, l'Autorità, in un'ottica di tutela degli interessi degli utenti e fatti salvi i meccanismi di penalità già previsti dalle normative vigenti, ha ritenuto di introdurre nel proprio Sistema tariffario un **meccanismo di adeguamento annuale della componente tariffaria di costruzione**, da applicarsi nel corso del periodo tariffario, allo scopo di trasferire direttamente ed immediatamente agli stessi utenti finali l'effetto economico conseguente alla **mancata realizzazione degli investimenti programmati** da parte del concessionario.

Detto meccanismo è correlato alla quantificazione, anno per anno, degli investimenti effettivamente realizzati, e conseguentemente dei costi effettivamente sostenuti dal concessionario, trovando attuazione attraverso due distinte sub-componenti di adeguamento tariffario:

- la prima, legata al principio secondo il quale in tariffa vengono riconosciuti esclusivamente i costi ammissibili correlati agli investimenti effettivamente realizzati, superando il sistema previsto dalle previgenti convenzioni uniche, che prevedeva l'accantonamento o il vincolo a riserva dei benefici finanziari conseguenti alla mancata o ritardata realizzazione degli investimenti.

Detta sub-componente è conseguentemente correlata all'importo degli investimenti non realizzati, come emergenti dal confronto tra i costi ammissibili ai fini tariffari programmati nel Piano finanziario regolatorio (di seguito: PFR) e quelli risultanti dal monitoraggio annuale, con conseguente rideterminazione del livello tariffario sulla base dei costi effettivamente sostenuti. Ciò presuppone, come previsto al punto 28 del Sistema tariffario ART, un aggiornamento annuale del PFR che contempra una adeguata riprogrammazione degli investimenti non sostenuti;

- la seconda, assimilabile invece ad una vera e propria penalità (in quanto la sua quantificazione va oltre il valore dell'investimento non realizzato), correlata alla circostanza che la responsabilità dell'eventuale mancata realizzazione degli investimenti sia imputabile al concessionario.

Al riguardo, si precisa che il meccanismo di adeguamento si basa su una formula che, benché applicata annualmente, tiene sempre conto – attraverso il coefficiente α – del valore cumulato degli investimenti programmati a partire dal primo anno del periodo regolatorio e fino a quello in corso. Ciò consente di tenere adeguatamente in considerazione sia eventuali anticipi rispetto ai cronoprogrammi inclusi nel PEF approvato *ex ante* e in corso di validità al momento dell'aggiornamento (di seguito: PEF vigente), sia il recupero di eventuali ritardi maturati nelle annualità precedenti.

Il meccanismo di adeguamento, secondo quanto previsto dal Sistema tariffario ART, opera *“sulla base dei dati consuntivi e pre-consuntivi disponibili al 30 settembre di ogni anno”*: con ciò si intende che vanno assunti i dati consuntivi al 30 settembre e i dati di preconsuntivo riferibili al IV trimestre dell'anno in corso.

Qualora, a seguito della consuntivazione al 31 dicembre degli investimenti effettivamente realizzati, dovesse verificarsi uno scostamento rispetto ai dati precedentemente assunti per l'adeguamento tariffario, è evidente che, attraverso il citato meccanismo cumulativo, detto scostamento potrà essere utilmente assunto ai fini dell'adeguamento tariffario riferibile all'annualità successiva.

Nel corso delle prime valutazioni dell'Autorità, ai sensi del punto 28 del Sistema tariffario ART, in ordine all'adeguamento tariffario richiesto dai concessionari autostradali a partire dal 1° gennaio 2023, si sono registrate alcune peculiarità che si ritiene debbano essere attentamente analizzate.

Innanzitutto, va segnalato che le variazioni annuali ai livelli di investimento programmati, così come registrate a consuntivo, vengono di norma assunte dal Concedente nell'ambito di una complessiva

riprogrammazione dei livelli annui di investimento con riguardo all'intero periodo concessorio, causando uno spostamento in avanti nel tempo della spesa e conseguentemente, incidendo significativamente sul valore attuale netto degli investimenti stessi. 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 *ex ante* da parte del CIPESS, determinano peraltro l'aggiornamento di parametri che, invece, non dovrebbero essere oggetto di ricalcolo all'interno del periodo regolatorio e, più in generale, della dinamica tariffaria.

In secondo luogo, si è registrato che tali variazioni comportano, in alcuni casi, uno scostamento dell'importo complessivo della spesa programmata, che dovrebbe essere adeguatamente documentato da parte del concedente, posto che la circostanza configura un disallineamento del PEF vigente.

Nel merito, occorre poi registrare che, in riferimento ai casi esaminati dall'Autorità, la documentazione pervenuta dal concedente è apparsa, nella maggior parte dei casi, non completamente esaustiva. Rilevano in particolare, al riguardo, le variazioni che si sono potute riscontrare – nell'esame delle richieste pervenute dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (di seguito: MIT o Ministero) – nella programmazione degli investimenti, per le quali, fermo restando il principio che la remunerazione in tariffa possa essere prevista solo per investimenti preventivamente validati dal concedente, non si ritiene che il corredo informativo alle proposte di adeguamento tariffario sia stato finora sufficiente a garantire la possibilità, per l'Autorità, di esercitare efficacemente le proprie funzioni di vigilanza in ordine all'applicazione del Sistema tariffario.

Come già indicato in passato al MIT¹², appare ineludibile che, nell'ambito del procedimento di adeguamento annuale della tariffa, il concedente debba pervenire all'adeguata formalizzazione ad ART delle informazioni necessarie a ricostruire le variazioni alla programmazione degli investimenti annualmente adottate nei confronti del concessionario. Ciò in totale analogia con quanto già previsto nel settore aeroportuale¹³, nel cui caso la competenza per la valutazione degli investimenti risulta attribuita ad ENAC.

3.3. Indicazioni operative

Alla luce di quanto sopra considerato, nel perseguire le finalità (i) di assicurare la piena conformità dei PEF ai rispettivi Sistemi tariffari ART e (ii) di consentire all'Autorità l'esercizio delle proprie prerogative in ordine alla corretta applicazione del Sistema tariffario – suscettibili di comportare interventi che potrebbero prevedere anche l'applicazione di poste rettificative da conguaglio – risulta necessario fornire le seguenti indicazioni operative in merito all'applicazione del meccanismo di adeguamento annuale della componente tariffaria di costruzione conseguente alla mancata realizzazione degli investimenti programmati da parte del concessionario.

3.3.1. Quadro informativo necessario ad ART per l'esercizio delle prerogative di vigilanza

Al fine di consentire all'Autorità l'esercizio delle proprie prerogative in ordine alla corretta applicazione del Sistema tariffario, è necessario che il concedente trasmetta all'Autorità, su supporto informatico elaborabile e aperto nelle formule di calcolo, ogni informazione, anche quantitativa, necessaria al fine del monitoraggio annuale di cui al punto 28¹⁴ del Sistema tariffario e delle conseguenti valutazioni in merito all'adeguamento

¹² Cfr. nota ART prot. 14115/2021 del 15 settembre 2021.

¹³ Si veda in particolare, a tale riguardo, quanto previsto al Punto 8.2 dei Modelli di regolazione dei Diritti aeroportuali approvati con delibera n. 38/2023 del 9 marzo 2023.

¹⁴ Punto 27 per le nuove concessioni.

tariffario proposto per l'annualità successiva a quella in corso, con separato e documentato riferimento alle fattispecie di seguito elencate.

1) Investimenti effettivamente realizzati dal concessionario rispetto a quanto programmato nel PEF vigente

Il concedente fornisce evidenza, distintamente per ciascun intervento riconosciuto in tariffa nel PEF vigente, dell'importo delle opere effettivamente realizzate nell'annualità in corso, sulla base dei dati consuntivi e preconsuntivi disponibili al 30 settembre di ogni anno;

2) Conguaglio relativo ai dati a consuntivo dell'anno precedente quello in corso

Il concedente fornisce evidenza, distintamente per ciascun intervento, di eventuali scostamenti fra l'importo a preconsuntivo dichiarato nel corso dell'annualità precedente – assunto per l'adeguamento tariffario riferibile all'annualità in corso – e l'importo a consuntivo relativo al medesimo periodo, preventivamente validato dal concedente stesso.

3) Aggiornamenti del cronoprogramma degli investimenti

Fermo restando che l'importo complessivo ammesso in tariffa in riferimento a ciascun intervento programmato può essere oggetto di variazione solo all'atto dell'aggiornamento quinquennale del PEF, il concedente fornisce evidenza, distintamente per ciascun intervento, di eventuali adeguamenti, formalmente autorizzati dal concedente stesso, del cronoprogramma di realizzazione e dei conseguenti scostamenti degli importi annualmente riconosciuti in tariffa, rispetto a quanto programmato nel PEF vigente per le annualità residue del periodo tariffario, a partire dall'anno in corso;

4) Interventi di carattere urgente ed indifferibile

Il concedente fornisce evidenza, distintamente per ciascuno di essi, di eventuali interventi di carattere urgente e indifferibile che, non riconosciuti in tariffa nel PEF vigente ma approvati in linea tecnica dal concedente stesso, dovranno essere realizzati nelle residue annualità del periodo tariffario a partire dall'anno in corso, fornendone altresì: (i) il cronoprogramma di realizzazione e i conseguenti importi annualmente riconosciuti in tariffa; (ii) il relativo importo delle opere effettivamente realizzate nell'annualità in corso, sulla base dei dati consuntivi e preconsuntivi disponibili al 30 settembre di ogni anno.

Con riferimento a ciascuna delle quattro fattispecie sopra indicate, il concedente è tenuto, infine, a fornire evidenza, attraverso adeguati prospetti di riconciliazione, degli importi complessivi annui, che nel caso di concessioni in essere saranno riferibili, rispettivamente, (i) all'insieme delle opere realizzate o in corso di realizzazione di cui al punto 2.17 del Sistema tariffario ART, ovvero (ii) all'insieme delle opere da realizzare di cui al punto 2.18 del Sistema tariffario ART.

Resta fermo che nessuna delle fattispecie sopra indicate potrà comportare effetti retroattivi sui livelli tariffari praticati nell'annualità in corso e negli anni precedenti.