

Parere n. 32/2024

Parere al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti reso dall'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell'articolo 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 Tangenziale Esterna S.p.a. – Tronco A58

L' Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 30 maggio 2024

premesso che:

- in data 29 luglio 2010 è stata sottoscritta la Convenzione Unica (di seguito: Convenzione) tra Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A. (di seguito: CAL) e Tangenziale Esterna S.p.A. (di seguito: TE), approvata con decreto interministeriale n. 743 dell'8 ottobre 2010, registrato alla Corte dei conti in data 22 novembre 2010, per l'affidamento in concessione della progettazione, la costruzione e l'esercizio della tratta autostradale A58 Tangenziale Est Esterna di Milano;
- in data 8 marzo 2012 è stato sottoscritto l'Atto Aggiuntivo n. 1 alla Convenzione, divenuto efficace a seguito dell'approvazione con Decreto interministeriale n. 147 dell'8 maggio 2012, registrato dalla Corte dei conti il 15 giugno 2012;
- l'11 novembre 2013 è stato sottoscritto l'Atto Aggiuntivo n. 2 alla Convenzione, divenuto efficace a seguito dell'approvazione con Decreto interministeriale n. 37 del 10 febbraio 2014, registrato dalla Corte dei conti il 17 marzo 2014;
- 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;
- con delibera n. 29/2020 del 12 febbraio 2020, l'Autorità, a conclusione del procedimento avviato con delibera n. 176/2019, ha approvato il sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica Concessioni Autostradali Lombarde S.p.a. – Tangenziale Esterna S.p.a., di cui al relativo Allegato A (di seguito: Sistema tariffario ART);
- in data 29 settembre 2020 l'Autorità ha rilasciato il Parere n. 7/2020 ai sensi dell'art. 43, comma 1, del d.l. 201/2011, avente ad oggetto l'aggiornamento del Piano Economico Finanziario della Convenzione riguardante il quinquennio 2019-2023;
- con la delibera n. 55/2021 del 3 novembre 2021, il CIPESS ha formulato, ai sensi dell'articolo 43 del d.l. 201/2011, parere favorevole in ordine allo schema dell'Atto Aggiuntivo n. 3 e al relativo PEF per il periodo regolatorio 2019- 2023;
- in data 22 dicembre 2021 è stato sottoscritto l'Atto Aggiuntivo n. 3 alla Convenzione, che include l'aggiornamento del PEF per il citato periodo regolatorio (2019 – 2023), divenuto efficace a seguito

dell'approvazione con decreto interministeriale n. 169 del 1° giugno 2022, registrato dalla Corte dei conti il 18 luglio 2022;

- il 21 novembre 2022 l'Autorità ha rilasciato il Parere n. 13/2022 sull'adeguamento tariffario per l'anno 2023 ai sensi della Misura 28 del Sistema tariffario ART;
- con delibera n. 139/2023 del 14 settembre 2023, l'Autorità ha approvato il tasso di remunerazione del capitale investito da utilizzare nell'ambito delle procedure di aggiornamento o revisione delle concessioni autostradali vigenti, con un valore pari a 7,69% riportato nell'Allegato A alla medesima delibera;
- con nota del 22 settembre 2023 (prot. ART 46752/2023), la DGVCA-MIT (di seguito: MIT) ha trasmesso all'Autorità, ai fini dell'espressione del parere ai sensi dell'art. 43 del d.l. 201/2011, la documentazione acquisita da CAL, concernente lo schema di Atto Aggiuntivo n. 4 alla Convenzione, avente ad oggetto sia la proposta di aggiornamento del PEF (2024 – 2065), con il correlato Piano Finanziario Regolatorio (di seguito: PFR) per il secondo periodo regolatorio (2024 – 2028), con i relativi allegati tecnici, sia gli indicatori per la quantificazione della variazione tariffaria annua associata alla valutazione della qualità dei servizi, in conformità a quanto previsto dal Sistema tariffario ART;
- con nota del 23 ottobre 2023, prot. 58081/2023, gli Uffici dell'Autorità hanno rappresentato al concedente alcuni profili di criticità emersi in sede di istruttoria, richiedendo a tale riguardo ulteriori chiarimenti e integrazioni documentali relativi, tra l'altro: (i) alla percentuale di recupero di produttività X_t , (ii) all'inflazione programmata e (iii) al tasso di remunerazione del capitale investito;
- con delibera n. 164/2023 del 26 ottobre 2023, l'Autorità ha determinato i valori della percentuale complessiva di recupero di efficienza produttiva X^* , nonché dell'indicatore di produttività X_t da impiegare nella formula del *price cap*, per il procedimento di aggiornamento del PEF relativo al secondo periodo regolatorio (2024 – 2028);
- con nota del 5 dicembre 2023, (prot. ART 75162/2023), CAL ha trasmesso alla DGVCA-MIT e per conoscenza all'Autorità, il PEF/PFR riformulato, recependo alcune delle osservazioni formulate dagli Uffici dell'Autorità con la citata nota del 23 ottobre 2023, prot. 58081/2023¹, e richiedendo al MIT la trasmissione all'Autorità del PEF/PFR, per l'espressione del parere ai sensi dell'art. 43, comma 1, del d.l. 201/2011;
- l'articolo 13, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, come modificato dall'articolo 8, comma 9, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n.215 (di seguito: Decreto Milleproroghe), prevede che: *“Entro il 30 marzo 2024 le società concessionarie per le quali è intervenuta la scadenza del periodo regolatorio quinquennale presentano le pro-poste di aggiornamento dei piani economico-finanziari predisposti in conformità alle delibere adottate ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, dall'Autorità di regolazione dei trasporti di cui all'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, nonché alle disposizioni emanate dal concedente.*

¹ Si fa qui riferimento alle osservazioni relative: (i) alla percentuale di recupero di produttività X_t , (ii) all'inflazione programmata e (iii) al tasso di remunerazione del capitale investito.

L'aggiornamento dei Piani economici finanziari, presentati entro il termine del 30 marzo 2024 conformemente alle modalità stabilite, è perfezionato entro e non oltre il 31 dicembre 2024. Nelle more degli aggiornamenti convenzionali, le tariffe autostradali relative alle concessioni di cui al primo periodo sono incrementate nella misura del 2,3 per cento, corrispondente all'indice di inflazione (NADEF) per l'anno 2024. Gli adeguamenti, in eccesso o in difetto, rispetto ai predetti incrementi tariffari sono definiti in sede di aggiornamento dei Piani economico finanziari."

- con nota del 2 gennaio 2024, (prot. ART 590/2024), la DGVCA-MIT ha trasmesso all'Autorità, per opportuna conoscenza, il prospetto degli incrementi riconosciuti ai gestori autostradali per l'annualità 2024 in applicazione delle pattuizioni convenzionali e delle disposizioni di cui del Decreto Milleproroghe, da cui risulta che per la concessionaria in esame è stato autorizzato, sussistendo la condizione di periodo regolatorio scaduto e non essendo ancora definito ed efficace un PEF aggiornato, un adeguamento tariffario pari al 2,30%;
- con nota del 25 gennaio 2024, (prot. ART 10914/2024), la DGVCA-MIT ha richiesto all'Autorità l'espressione del parere di competenza sulla proposta di aggiornamento del PEF/PFR relativo al periodo regolatorio 2024 – 2028, confermando al riguardo l'attualità della documentazione già trasmessa da CAL con la citata nota del 5 dicembre 2023, (prot. ART 75162/2023) per quanto riguarda la riformulazione della proposta di aggiornamento del PEF/PFR e richiamando, inoltre, la nota precedentemente trasmessa con prot. ART 46752/2023 in merito allo schema di Atto Aggiuntivo n. 4 e ai relativi allegati tecnici;
- con delibera n. 15/2024 dell'8 febbraio 2024, l'Autorità ha emanato le indicazioni operative di cui all'Allegato A alla stessa delibera, relative all'applicazione dei principi e dei criteri della regolazione economica delle concessioni autostradali approvati ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera g), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201;
- con nota del 12 febbraio 2024, (prot. ART 16633/2024), la DGVCA-MIT ha indicato alle Società concessionarie l'esigenza di attenersi alle indicazioni operative emanate dall'Autorità con la citata delibera n. 15/2024;
- con nota del 22 febbraio 2024, prot. 20265/2024, gli Uffici dell'Autorità hanno rappresentato al concedente alcuni profili di criticità emersi in sede di istruttoria, richiedendo a tale riguardo ulteriori chiarimenti e integrazioni documentali relativi, tra l'altro alla: (i) dinamica tariffaria del periodo regolatorio e all'adeguamento tariffario del 2024, (ii) rideterminazione della componente tariffaria di gestione, (iii) rideterminazione della componente tariffaria di costruzione, (iv) applicazione del meccanismo di poste figurative e (v) applicazione del meccanismo di contenimento dei maggiori ricavi mediante revenue sharing;
- con nota del 22 aprile 2024, (prot. ART 41347/2024), CAL ha trasmesso alla DGVCA-MIT e per conoscenza all'Autorità, il PEF/PFR riformulato, richiedendo al MIT la trasmissione all'Autorità del PEF/PFR per l'espressione del parere ai sensi dell'art. 43, comma 1, del d.l. 201/2011;
- con nota del 3 maggio 2024, (prot. ART 46201/2024), la DGVCA-MIT ha richiesto all'Autorità l'espressione del parere di competenza sulla proposta di aggiornamento del PEF/PFR riformulata dal concessionario, inoltrando la documentazione acquisita da CAL costituita dalla Relazione accompagnatoria al PEF (2024 – 2065) e dalla Relazione di ottemperanza alla nota prot. ART 20265/2024;

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

I. Considerazioni preliminari

La rete autostradale gestita da Tangenziale Esterna S.p.A., visti i dati della Convenzione del 2010, risulta composta come dettagliato nella seguente tabella.

Tabella 1 — Tratte autostradali gestita in concessione da TE come da Convenzione Unica

Denominazione		Sistema autostradale	Stato	Km a pedaggio
A58	Collegamento autostradale di connessione fra le città di Brescia e di Milano	Chiuso	In esercizio	32,80
Totale				32,80

L'estesa chilometrica complessiva delle tratte gestite da TE risulta significativamente al di sotto della soglia minima (180 km) individuata 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 è fissata al 16 maggio 2065, in base a quanto stabilito dell'articolo 3.1 della Convenzione².

Il PEF si sviluppa, conseguentemente, su un orizzonte temporale di circa 41 anni (dal 1° gennaio 2024 al 16 maggio 2065) e prevede:

- le variazioni tariffarie previste nel periodo compreso tra il 2024 ed il 2065, indicate nel PEF, aventi l'andamento temporale riportato nella seguente tabella.

² All'art. 3.1 della Convenzione viene stabilito che: *“La durata della concessione pari a 56 (cinquantasei) anni decorrenti dalla data di efficacia della presente Convenzione come da successivo art. 42, di cui 50 (cinquanta) anni per la gestione dell'opera a partire dalla data di apertura al traffico, come previsto dal Piano economico-finanziario di cui all' Allegato E. Dovrà in ogni caso essere garantito il periodo di gestione come previsto dal Piano economico-finanziario allegato sub.E.”*

Tabella 2 — Previsione delle variazioni tariffarie annuali dal 2024 al 2065

Anno	Dal 1° gennaio 2024 al 30 giugno 2024	Dal 1° luglio 2024 al 31 dicembre 2024	2025-2028 ³	2029-2065 ³
PFR	2° Periodo regolatorio			Periodi successivi
% Variazione tariffaria media annua	2,30%	3,24% ⁴	5,69%	4,81%
Tariffa media unitaria	0,2177	0,2247	0,2375 – 0,2803	0,2940 – 1,5963

Al riguardo, si registra che, in conseguenza di tale impostazione:

- la tariffa media ammessa passerebbe da un valore unitario iniziale di 0,2177 €/veic*km nel 2024, ad un valore di 1,5963 €/veic*km nel 2065, con un incremento medio annuo, nell’arco di oltre 40 anni, pari a + 4,94% (CAGR);
- la tariffa media nell’annualità 2024 è interessata da due incrementi tariffari, di cui il primo avviene nel primo semestre, pari al 2,30%, mentre il secondo incremento, pari al 3,24%, si realizza nel secondo semestre;
- la consistenza del traffico pagante passa da circa 0,356 milioni di veicoli-km totali nel 2024 a circa 0,624 milioni di veicoli-km totali al 2064⁵, per una variazione totale, sul periodo 2024-2064, del 75%⁶;
- il piano di investimenti, per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2024 ed il 16 maggio 2065, è pari a 17,5 milioni di euro;
- il capitale investito netto, al 31 dicembre 2022, pari a circa 1.445,8 milioni di euro, è composto come illustrato nella tabella che segue:

³ La variazione tariffaria è riferita al CAGR sul periodo di riferimento, mentre per la tariffa media unitaria viene indicato il valore di inizio e di fine periodo.

⁴ La variazione tariffaria pari al 3,24% non coincide con quanto riportato nella relazione di ottemperanza del concedente, dove viene citata una variazione pari al 3,31%. Cfr. con Prot. Art 46201/2024, allegato denominato “Relazione ottemperanza nota ART del 22 febbraio 2024”.

⁵ L’analisi sulle variazioni dei volumi di traffico non tiene conto dell’annualità 2065, considerato che per tale annualità il periodo di validità residuo della concessione è inferiore al semestre.

⁶ Si configura pertanto un tasso medio di incremento (CAGR) per il periodo 2024-2064 pari a +1,41% annuo.

Tabella 3 — Composizione del Capitale investito netto al 31 dicembre 2022 — dati in milioni di euro

Composizione del Capitale investito netto al 31 dicembre 2022 ⁷		Valore (milioni di euro)
1	Immobilizzazioni in beni reversibili	1.703,70
2	Fondo di ammortamento	(62,32)
3	Contributi pubblici deliberati	(330,00)
4	Variazione CIN bilancio rispetto a CIN regolatorio	(155,18)
5	Credito di poste figurative	289,57
Totale		1.445,77

II. 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 ART, dall'analisi tecnico/economica della documentazione da ultimo pervenuta, emerge che:

- il secondo periodo regolatorio oggetto del presente parere ricomprende le annualità 2024-2028 ed è basato sui dati scaturenti dall'Anno base 2022 e dall'Anno ponte 2023; il Piano Economico Finanziario afferisce al periodo 2024-2065;
- il piano di investimenti, per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2024 ed il 16 maggio 2065, comporta una spesa complessiva pari a 17,5 milioni di euro;
- l'indicatore di produttività determinato nel Sistema tariffario ART, come aggiornato - in termini di valore - con delibera n. 164/2023, risulta pari al 2,87%, tale da determinare un recupero di produttività annuale in misura pari allo 0,58%;
- il tasso di inflazione è pari a: (i) 5,60% nel 2023 e (ii) 2,30% dal 2024 fino alla fine della concessione⁸;
- il tasso di remunerazione, per le opere realizzate o in corso di realizzazione alla data di entrata in vigore del Sistema tariffario ART (01.01.2021⁹), corrispondente al tasso interno di rendimento delle attività autostradali scaturente dall'applicazione del sistema tariffario previgente (di seguito: TIR previgente), è pari all'8,33%;
- il tasso di remunerazione, per le opere da realizzare o comunque avviate a valle della data di entrata in vigore del Sistema tariffario ART (01.01.2021) e tuttora in corso di realizzazione, corrispondente al tasso medio ponderato del costo del capitale (di seguito: WACC), è pari al 7,69% (tasso nominale *pre-tax*) ai sensi della delibera n. 139/2023;

⁷ Valori riconciliati con la tabella riepilogativa degli investimenti in beni reversibili come da bilancio di esercizio 2022.

⁸ I dati inflazionistici si riferiscono al Documento di Economia e Finanza (DEF) di settembre 2023. Cfr. con tavola II.3, NADEF settembre 2023. I tassi utilizzati sono riferiti agli ultimi dati disponibili alla data di avvio della presente revisione di periodo.

⁹ Come previsto dalla Misura 32 del Sistema tariffario ART di cui all'Allegato A alla delibera n. 29/2020.

- la tariffa media stimata dal gestore al 2065 risulta circa sei volte più alta rispetto a quella applicata al 2024. Ad incidere su tale incremento, contribuisce in maniera inversa l'applicazione di due fattori: (i) il meccanismo di poste figurative di cui alla Misura 26 del Sistema tariffario ART nel corso del primo periodo tariffario (2019-2023), attraverso il quale il concessionario risulta aver maturato un credito, rivalutato al 1° gennaio 2024, pari a circa 558 milioni di euro (ii) l'incremento nelle stime di traffico, con una variazione totale sul periodo 2024-2064 del 75%, che mitiga in parte l'incremento tariffario che altrimenti sarebbe superiore;
- l'individuazione di 8 indicatori riconducibili ad 8 delle 13 aree tematiche di cui alla Misura 24 del Sistema tariffario ART¹⁰;
- relativamente alle informazioni di sintesi riguardanti la sostenibilità finanziaria del progetto, si registrano, nel periodo 2024-2064: un LLCR (*Loan Life Coverage Ratio*) minimo pari a 2,71 e un DSCR (*Debt Service Coverage Ratio*) minimo pari a 1,01 (nell'anno 2025, esercizio in cui è previsto il rifinanziamento del debito sottoscritto nel 2018 con un pool di banche attraverso la strutturazione di una linea c.d. *"amortizing"*¹¹), risultando quest'ultimo al di sotto dei valori di soglia comunemente adottati nei rapporti concessori autostradali (> 1,20);
- l'indicatore di redditività, rappresentato dal tasso interno di rendimento di progetto, pari all'8,28%, è calcolato sull'orizzonte temporale compreso tra il 1° gennaio 2024 ed il 16 maggio 2065;
- il tasso interno di rendimento per gli azionisti (di seguito: TIR azionisti) è pari all'11,43%, al netto delle partite relative al finanziamento soci, a fronte di una previsione di distribuzione dei dividendi, nel periodo 2038-2065, per un importo pari a 7.728,46 milioni di euro, e di rimborso del patrimonio netto alla fine del periodo concessorio per un importo pari a 1.247,38 milioni di euro. Il TIR azionisti, ricalcolato per comprendere il finanziamento soci, risulta essere pari all'11,52%¹²;
- il PEF include, nell'anno 2024, il recupero degli effetti economici scaturenti dall'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia Covid-19, quantificati per un importo pari a circa 28 milioni di euro con riferimento alle annualità 2020 e 2021.

III. Osservazioni dell'Autorità

1. Componente tariffaria di gestione

Con riferimento alla dinamica della tariffa di gestione, si osserva che:

¹⁰ La Misura 24 del Sistema tariffario ART definisce i meccanismi di penalità e premi con riferimento alla valutazione della qualità dei servizi. Il concessionario ha provveduto alla loro descrizione, proponendo al concedente la soglia minima, la soglia obiettivo e la soglia di *best practice*, nonché la determinazione delle modalità di rilevazione. Cfr. con annesso al Prot. ART 46752/2023 denominato *"1.4 - Indicatori x qualità"*.

¹¹ Se si esclude la prima annualità, il DSCR medio è pari a 1,50.

¹² A fronte di un valore pari al 10,16% prospettato nel calcolo effettuato dal concessionario. Cfr. con Prot. Art 46201/2024, allegato denominato *"Relazione ottemperanza nota ART del 22 febbraio 2024"*.

- relativamente ai costi operativi incrementali, il concessionario non ha tenuto conto di quanto già segnalato nel Parere n. 7/2020 e ribadito nel Parere n. 13/2022 avuto riguardo ai costi operativi incrementali legati ai nuovi investimenti e alle sopravvenienze legislative e regolamentari, che sono stati valorizzati in maniera non conforme rispetto alla Misura 18.2 del Sistema tariffario ART. Tale misura regolatoria prevede, infatti, che la sub-componente per costi operativi incrementali, se ciclica e riferibile ai medesimi interventi di manutenzione, venga conglobata nella tariffa di gestione secondo le modalità ivi definite¹³, e ne segua la dinamica per gli anni successivi, fino al termine del periodo regolatorio;
- i costi correlati al “caro materiali” sulle manutenzioni ordinarie ricorrenti risultano asseritamente motivati *“dal forte incremento dei costi delle materie prime e dell’energia avvenuto nel periodo 2020-2023 (pandemia e conflitto russo-ucraino) e per il quale anche le norme nazionali hanno previsto misure compensative (art. 1 *septies* DL n. 73/2021 e s.m.i., art. 29 DL n. 4/2022, art. 26 DL 50/2022”*¹⁴. Al riguardo, in generale, si osserva che gli incrementi dei prezzi sono registrati nel sistema tariffario ART attraverso il tasso di inflazione programmato di cui alla Misura 19¹⁵; pertanto, al fine di evitare un doppio conteggio, è necessario che il concedente, nel valutare la richiesta di ammissibilità dei costi in argomento, tenga debitamente conto del tasso d’inflazione già riconosciuto all’interno della componente tariffaria di gestione attraverso la dinamica del *price cap*;
- il concedente, nel corso della sua istruttoria¹⁶, ha provveduto a tener conto della diminuzione registrata a consuntivo per il primo periodo regolatorio sui costi operativi, provvedendo a riconoscere per il precedente periodo regolatorio solo i costi effettivamente sostenuti dal concessionario, che risultano *“minori rispetto al tetto di spesa, delineato dall’Autorità di Regolazione dei Trasporti con l’applicazione del parametro di efficientamento dell’11,88% ai costi del bilancio 2019”*, nonché a rettificare ulteriormente gli stessi per tener conto del margine netto di profitto derivante da attività commerciali accessorie. La restituzione dei maggiori recuperi di produttività realizzati viene effettuata nel PFR attraverso la riduzione del saldo di poste figurative.
Tale impostazione, oltre a non essere espressamente prevista dal Sistema tariffario ART, in quanto confligente con il principio di fondo della metodologia basata sul *price cap*, risulta errata se applicata attraverso l’utilizzo del meccanismo delle poste figurative. Nello specifico, va osservato che nel sistema *cost based* sviluppato dall’Autorità per la componente tariffaria di gestione, i costi operativi vengono determinati ex ante per ogni periodo regolatorio, secondo le modalità indicate, e rideterminati all’inizio di ogni nuovo periodo regolatorio sulla base dell’andamento consuntivo dei costi all’anno base. Ne

¹³ Si riporta quanto segnalato nel Parere n. 7/2020 *“sarebbe opportuno che il concessionario stimasse l’incidenza annua degli oneri di manutenzione ciclica, al fine di ricomprenderla, quale valore medio, fra i costi all’anno base oggetto della dinamica tariffaria”*.

¹⁴ Cfr. con relazione del concedente, allegato “2 - TEEM - PEF 2023 - Relazione istruttoria CAL”, trasmessa con prot. ART 46752/2023 e con la relazione di ottemperanza ricevuta dall’Autorità con Prot. Art 46201/2024, nella quale CAL afferma che *“(...) nel PEF di aggiornamento, come percentuale di incremento, [è stato assunto un valore] (...), pari al 17,48%, in attuazione dei criteri fissati dal Legislatore con i Decreti-Legge n. 73/2021, n. 4/2022 e n. 50/2022”*.

¹⁵ Tale valore, secondo gli ultimi documenti di programmazione del Governo, risulta pari a 5,6% per il 2023 e 2,3% per il 2024.

¹⁶ Nella relazione del Concedente CAL del 19 luglio 2023, al Capitolo “4.3.2. COSTI DI GESTIONE DELL’ASSE AUTOSTRADEALE”, si legge che *“i consuntivati da bilancio per le annualità 2019-2022 risultavano minori rispetto al tetto di spesa, delineato dall’Autorità di Regolazione dei Trasporti con l’applicazione del parametro di efficientamento dell’11,88% ai costi del bilancio 2019. Per l’ultimo anno del periodo regolatorio, il 2023, ciò ha garantito un risparmio di circa 4,8 milioni di euro, che hanno contribuito a diminuire le poste figurative cumulate al 31/12/2023”*.

risulta, quindi, che nella costruzione tariffaria non si fa ulteriore riferimento ai costi operativi rilevati a consuntivo.

Tuttavia, nella fattispecie particolare di cui trattasi, fermo restando il suddetto principio di fondo del *price cap*¹⁷ che non consente il superamento della tariffa prevista dall'applicazione della propria dinamica, il conguaglio previsto dal concedente in ragione dello scostamento fra i costi di gestione stimati ex ante per il periodo tariffario concluso ed i corrispondenti costi misurati al termine di tale periodo tariffario è da ritenersi ammissibile solo: (i) se computato all'interno della componente tariffaria di gestione ; (ii) in quanto, e per la sola quota parte, favorevole agli utenti, senza che sia possibile alcuna previsione simmetrica nel caso di incremento di costo.

Di conseguenza, al fine di poter risultare conforme a quanto previsto dal Sistema tariffario ART, occorre che il concedente prescriva al concessionario di rideterminare la componente tariffaria di gestione in linea con quanto sopra osservato.

2. Prima applicazione dei meccanismi di penalità/premi con riferimento alla valutazione della qualità dei servizi

Con riferimento al meccanismo di premi/penalità di cui alla Misura 24 del Sistema tariffario ART, si registra il parziale rispetto di quanto dichiarato dal concessionario nella “Relazione accompagnatoria del Piano Economico Finanziario e del Piano Finanziario Regolatorio” allegato all’Atto Aggiuntivo n. 3 alla Convenzione.

Nel dettaglio, per quanto riguarda l’individuazione degli indicatori di cui alla Misura 24.9, ad eccezione dell’area tematica n. 10, relativa all’impiego di tecnologie *free flow*, la quale non è da considerarsi applicabile alla concessione in oggetto - non risultano essere stati definiti gli indicatori inerenti alle seguenti aree tematiche: l’impiego di *Intelligent Transportation Systems* (ITS) (area tematica n. 7); l’impiego di sistemi automatici per il monitoraggio strutturale delle infrastrutture (area tematica n. 9); l’impiego di barriere di sicurezza laterali (area tematica n. 12); l’impiego di barriere antirumore (area tematica n. 13)¹⁸.

Ciò premesso, al fine di garantire la piena applicazione di quanto indicato dal Sistema tariffario ART, è necessario:

(i) identificare, rispetto alle 12 aree tematiche di cui alla Misura 24.9 che sono considerabili per il caso in specie, e in aggiunta agli 8 indicatori già individuati, almeno un indicatore rispettivamente per ciascuna delle seguenti quattro aree tematiche: impiego di *Intelligent Transportation Systems* (ITS),

¹⁷ Si veda Misura 18.1 dell’Allegato A alla Delibera n. 29/2020 del 12 febbraio 2020.

¹⁸ A tal proposito il concedente nella relazione istruttoria si è limitato ad affermare che: “per due ambiti: 7. impiego di *Intelligent Transportation Systems* (ITS); 9. impiego di sistemi automatici per il monitoraggio strutturale delle infrastrutture, la relativa applicazione è necessariamente rinviate ad un successivo periodo regolatorio. (...) Gli ultimi tre ambiti: 10. impiego di tecnologie *free flow* per l’esazione delle tariffe autostradali; 12. impiego di barriere di sicurezza laterali in ragione della loro conformità alla normativa tecnica vigente; 13. impiego di barriere antirumore, in attuazione del Piano di Risanamento acustico ambientale, non sono applicabili alla A58, di recentissima realizzazione, quanto meno fino all’eventuale emanazione di nuove normative di settore (ambiti nn. 12 e 13) o fino all’eventuale riorganizzazione infrastrutturale del comparto autostradale a cui la A58 è interconnessa (ambito n. 10).”

impiego di sistemi automatici per il monitoraggio strutturale delle infrastrutture, impiego di barriere di sicurezza laterali e impiego di barriere antirumore, nonché

- (ii) **provvedere alla conseguente riparametrazione del peso dei singoli indicatori, in quanto lo stesso risulta essere attualmente calcolato sulla base di 8 indicatori.**

3. Dinamica tariffaria e applicazione del meccanismo di poste figurative

Si prende atto che il concessionario ha tenuto conto dell'indicazione operativa 2.3.1. di cui all'Allegato A alla delibera n. 15/2024, che impone al concessionario *“una puntuale valutazione degli effetti a lungo termine delle variazioni tariffarie risultanti dall'applicazione del meccanismo stesso”* e che *“detta valutazione dovrà essere adeguatamente rappresentata nella documentazione di accompagnamento della proposta tariffaria.”*

Al riguardo, il concessionario ha illustrato gli effetti quantitativi dell'applicazione del suddetto meccanismo sulla tariffa e sulle poste figurative, producendo una relazione elaborata dalla società di consulenza *The Brattle Group*, ed ha altresì illustrato gli effetti sul traffico veicolare del predetto meccanismo tramite uno studio sui volumi di traffico predisposto con il supporto della società *Steer Davies&Gleave Ltd*, specializzata nella modellistica dei trasporti.

In sintesi, il concessionario evidenzia che:

- l'incremento geometrico delle tariffe generato dall'applicazione della predetta indicazione operativa, già nel suo *lower bound* applicativo ($\mu = 1,3$), comporta incrementi tariffari del 24,6% nel 2025, 15,6% nel 2026, 12,70% nel 2027, 9,4% nel 2028 e 7% nel 2030 e 2031, per poi decrescere significativamente;
- in nessuno dei tre scenari ipotizzati ($\mu = 1,3; 1,5; 1,7$), alternativi rispetto alla linearizzazione il rapporto tra ricavi di costruzione e costi di costruzione nell'ultimo anno di concessione, sempre superiore a 6, rispetta il valore obiettivo massimo individuato da ART e posto pari a 2;
- le risultanze di tali simulazioni, che comporterebbero incrementi pari a circa il 25% nel primo anno, con un CAGR del 12,7% nel periodo regolatorio di cui trattasi, hanno evidenziato che gli effetti di una siffatta manovra tariffaria sul traffico nel lungo periodo sarebbero dirompenti, comportando una significativa perdita di volumi di traffico (circa il -20% nel 2028), con un ritorno ai volumi registrati nel 2023 solo oltre il 2035, senza ulteriore recupero negli anni successivi;
- l'elevatissimo incremento tariffario previsto nel primo decennio non sarebbe, comunque, sufficiente a garantire l'invarianza dell'equilibrio economico finanziario del PEF; l'analisi effettuata dalla società *Steer Davies&Gleave Ltd* dimostra, infatti, come a fronte di ricavi per il concessionario allineati a quanto previsto nella proposta di PEF fino al 2038 (in quanto, per tale periodo, l'elevato incremento tariffario compensa la perdita del traffico), nel periodo successivo al 2038 i ricavi da pedaggio risulterebbero molto inferiori rispetto al PEF proposto, registrando riduzioni fino a oltre il 60%.

D'altra parte, la dinamica tariffaria linearizzata prevista attualmente all'interno del PEF/PFR, fa registrare un forte incremento cumulato della tariffa media unitaria al 2065 rispetto alla tariffa prevista nel 2024; ad incidere su tale incremento contribuisce l'applicazione del meccanismo di poste figurative di cui alla Misura 26 del Sistema tariffario ART nel corso del periodo tariffario previgente (2019-2023), che ha comportato un ammontare di costi regolatori da recuperare pari a 558 milioni di euro, congiuntamente all'applicazione del medesimo meccanismo per il periodo regolatorio oggetto di parere (2024-2028), che genera un ulteriore importo pari a 296 milioni di euro.

La suddetta linearizzazione tariffaria, tenuto conto della durata della concessione, che si estende ancora per i prossimi 41 anni, favorisce un incremento molto significativo dell'importo delle poste figurative, registrando un saldo annuo che si attesta, nell'annualità 2052, su un valore pari a circa 4 miliardi di euro¹⁹, il quale determina, a sua volta, un incremento tariffario medio annuale pari al 4,94% fino al 2065, rispetto al livello tariffario applicato nel 2024²⁰.

Considerato, tuttavia, che paiono ricorrere le: *"ragioni di manifesta, oggettiva e documentata evidenza"*, di cui alla citata indicazione operativa 2.3.1. di cui all'Allegato A alla delibera n. 15/2024, **si ritiene che il concessionario possa valutare gli effetti derivanti da un ulteriore scenario alternativo, maggiormente supportato da previsioni di traffico che allo stato non sembrano essere influenzate, in termini di elasticità della domanda rispetto alle variazioni di prezzo, da una dinamica tariffaria più favorevole all'utenza a partire dal 2033.**

Ciò in quanto 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, comporterebbe una riduzione del valore massimo delle suddette poste con conseguenti riflessi sui livelli tariffari medi applicati all'utenza.

4. Effetti economici derivanti dalla pandemia da COVID-19

Per quanto riguarda il recupero degli effetti economici scaturenti della pandemia dovuta al Covid-19, si sottolinea che, come più volte già evidenziato dall'Autorità, l'inclusione in tariffa di eventuali ristori relativi agli effetti economici direttamente correlabili alla predetta emergenza sanitaria – tenuto conto anche della sostenibilità, da parte dell'Utenza, della tariffa risultante – rimane nella esclusiva responsabilità del concedente e comunque dovrebbe discendere da specifiche previsioni di legge.

Al riguardo si rammenta che il CIPES, con delibera n. 8/2023²¹, ha prescritto (cfr. punto 1.1.10) l'integrazione del testo convenzionale, prevedendo che la quantificazione degli oneri in questione dovrà essere opportunamente coerente con gli indirizzi generali assunti dall'Autorità e dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Nel caso di specie, la quantificazione del citato recupero, pari a circa 28 milioni di euro riferito alle annualità 2020 e 2021, non tiene conto della metodologia individuata dall'Autorità.

¹⁹ A tal riguardo, si evidenzia, infatti, che il profilo delle poste figurative unitarie per km di rete adottate dal concessionario nel corso dell'orizzonte concesionario registra un livello annuo di poste figurative crescente fino a 16 milioni di euro a km di rete.

²⁰ Al 2065 è prevista una tariffa media unitaria pari a 1,5963 €/veic*km e volumi di traffico che incrementano del 75% rispetto al 2024.

²¹ Delibera CIPES n. 8 del 2023: *"Società Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.A. – Parere sulla proposta di aggiornamento del piano economico-finanziario e relativo schema di atto aggiuntivo per il periodo regolatorio 2020-2024, ai sensi dell'articolo 43 del decreto-legge n. 201 del 2011".*

Per ovviare alle criticità sopra evidenziate, destinate a riflettersi sui livelli tariffari applicabili all'utenza, al fine di garantire la conformità al Sistema tariffario ART, risulta necessario che il Piano Economico Finanziario e il Piano Finanziario Regolatorio siano oggetto di riformulazione prima dell'invio al CIPESS, con contestuale trasmissione a questa Autorità.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, 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, a Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A. ("CAL") e al concessionario Tangenziale Esterna S.p.A., nonché pubblicato sul sito *web* istituzionale dell'Autorità

Torino, 30 maggio 2024

Il Presidente
Nicola Zaccheo
(documento firmato digitalmente
ai sensi del d.lgs. 82/2005)