

27 febbraio 2024

Introduzione

A novembre 2023, l'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) ha avviato un procedimento di verifica dell'impatto della regolazione sulla metodologia di determinazione dei pedaggi autostradali.¹ Nonostante gli esiti puntuali di tale processo non siano stati resi pubblici, con la delibera 15/2024 dell'8 febbraio 2024 l'ART ha condiviso alcuni dei risultati delle proprie analisi.²

Sulla base delle verifiche svolte, l'ART ha ritenuto opportuno:

- valutare possibili **revisioni del sistema regolatorio**, da sottoporre a **consultazione pubblica**, per recepire i recenti cambiamenti che hanno interessato il settore; e
- adottare specifiche **indicazioni operative** per favorire il raggiungimento degli obiettivi regolatori e una più accurata applicazione del sistema tariffario ART.

Con riferimento al primo punto, nel momento in cui viene redatta la presente nota, l'ART non ha reso note le tempistiche previste per l'inizio del processo di consultazione pubblica.

Rispetto al secondo punto, l'ART sottolinea come l'esigenza di emanare delle indicazioni operative scaturisca dalla ricorrenza di alcune criticità nei Piani Economici Finanziari (PEF) pervenuti ed esaminati dall'Autorità a partire dalla prima applicazione della nuova regolazione autostradale. In particolare, l'ART ha evidenziato i seguenti problemi:

- l'applicazione del meccanismo delle **poste figurative**, ossia le componenti tariffarie usate per assicurare una evoluzione graduale nel tempo della tariffa; e
- l'adeguamento tariffario correlato all'**attuazione degli investimenti**.

Questa nota si focalizza, da un lato, sulle criticità evidenziate dall'Autorità rispetto ai punti di cui sopra e, dall'altro, sulle indicazioni operative emanate dalla stessa ART per favorire il raggiungimento degli obiettivi alla base dei due meccanismi.



Il meccanismo delle poste figurative

Il sistema tariffario prevede la possibilità, per i concessionari, di applicare un meccanismo di "poste figurative" che consente di anticipare o posticipare l'inclusione dei costi ammissibili rispetto all'anno di effettiva competenza a

condizione che sia rispettato il principio di neutralità economico-finanziaria all'interno del periodo concessorio.

L'obiettivo di tale meccanismo è evitare squilibri di sistema, incluso il mancato coordinamento tra i flussi di cassa generati dalla gestione autostradale e i fabbisogni finanziari per la realizzazione di nuovi investimenti.

Le criticità individuate dall'Autorità

A seguito delle verifiche effettuate, l'ART ha riscontrato una tendenza da parte dei concessionari a utilizzare le poste figurative per "**linearizzare**" i livelli tariffari, ossia individuando un incremento percentuale costante per l'intera durata della concessione.

L'Autorità sottolinea come, per le concessioni a più lunga scadenza, tale approccio implica che il **recupero dei costi sostenuti dai concessionari è posticipato significativamente**, dando luogo, *ceteris paribus*, a un sostanziale incremento nel lungo periodo dei ricavi nominali. Analogamente, ciò comporta livelli tariffari più bassi nel breve periodo, e dunque ricavi sistematicamente inferiori all'ammontare dei costi sottostanti, dando luogo a possibili criticità per i concessionari. Per contro, tale approccio implica che negli anni successivi le tariffe continuino ad aumentare, con possibili risvolti in termini di sostenibilità tariffaria per gli utenti.

L'ART sottolinea inoltre che il proprio sistema tariffario prevede l'applicazione del meccanismo delle poste figurative **unicamente per la componente tariffaria di costruzione**. Tuttavia, dalle verifiche dell'Autorità sembrerebbe emergere che molti concessionari abbiano perseguito l'obiettivo di una graduale evoluzione del livello **tariffario unitario complessivo**, piuttosto che della sola tariffa di costruzione. Il meccanismo delle poste figurative è stato cioè generalmente applicato anche alle altre componenti tariffarie (ossia, quella di gestione e per oneri integrativi).

Secondo ART, tale approccio dà luogo a **poste figurative applicate ai pedaggi autostradali crescenti nel tempo, raggiungendo livelli potenzialmente non sostenibili a ridosso della fine della concessione**, specialmente per quelle di maggiore durata.

Le indicazioni operative previste dall'Autorità

Per ovviare a tale criticità, l'ART ha annunciato che i **concessionari che intendano applicare il meccanismo delle**

¹ ART (2023), [Delibera n. 181/2023](#), 23 novembre 2023.

² ART (2024), [Delibera n. 15/2024. Allegato A – Indicazioni operative sull'applicazione dei principi e dei criteri della regolazione economica delle concessioni autostradali](#), 8 febbraio.

poste figurative saranno tenuti a valutarne puntualmente gli effetti sull'evoluzione delle tariffe nel lungo periodo.

L'ART prevede che i concessionari, nell'ambito della **proposta di PEF**, nel caso di tariffe unitarie crescenti, dovranno presentare una dinamica tariffaria che assicuri 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 multiplo predefinito** (ossia non più del doppio dei costi unitari per l'ultima annualità). Ciò vuol dire che non sembrano applicabili dinamiche tariffarie "linearizzate", con incrementi sempre crescenti sul periodo di concessione.

In merito a tale proposta, l'Autorità specifica che potrebbero essere ritenute accettabili dinamiche che prevedano un rapporto tra i livelli tariffari di annualità consecutive basato sulla seguente progressione geometrica:

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

dove (i) μ rappresenta il fattore di riduzione nel tempo dell'incremento annuo, (ii) $\Delta T_{K,t-1}$ rappresenta l'incremento annuo della componente tariffaria di costruzione previsto per l'anno $t-1$, e (iii) $\Delta T_{K,t}$ rappresenta l'incremento annuo della componente tariffaria di costruzione previsto per l'anno t .

Secondo l'Autorità, un valore del coefficiente μ **compreso tra 1,3 e 1,7 risulterebbe idoneo** a "moderare significativamente gli incrementi tariffari nel lungo termine",³ andando comunque ad aumentare in "misura ragionevole" la tariffa nel breve periodo.

Sono tuttavia previste eccezioni a tale principio generale. L'ART specifica infatti che "il concessionario, per ragioni di manifesta, oggettiva e documentata evidenza, può rappresentare all'Autorità, tramite il concedente, un diverso andamento temporale delle poste figurative".⁴

Infine, l'Autorità precisa che i concessionari, nell'ambito della proposta di PEF, saranno tenuti a presentare una dinamica tariffaria in cui la componente tariffaria di gestione e la componente tariffaria per oneri integrativi non siano interessate dall'applicazione delle poste figurative.

In sintesi, dalle precisazioni dell'ART emerge come l'applicazione delle poste figurative (in ottica di assicurare gradualità nelle dinamiche tariffarie) potrà interessare la sola componente tariffaria di costruzione. Ad ogni modo, non sembra possibile una "piena" linearizzazione della componente di costruzione, in quanto l'ART ha previsto dei vincoli sugli incrementi ammissibili, contemplando una dinamica decrescente nel tempo.

Adeguamento tariffario sulla base dell'effettiva attuazione degli investimenti

Nella regolazione ART è previsto un meccanismo di adeguamento annuale della componente tariffaria di costruzione il cui scopo è "trasferire direttamente ed immediatamente agli stessi utenti finali l'effetto economico legato alla mancata realizzazione degli investimenti programmati da parte del concessionario".⁵

Tale meccanismo prevede la quantificazione annuale degli investimenti effettivamente realizzati e, dunque, dei costi realmente sostenuti dal concessionario, nonché l'aggiustamento della tariffa relativa all'anno successivo attraverso due sotto-componenti:

- una per riflettere l'importo dei mancati investimenti, stimato attraverso il confronto tra i costi ammissibili programmati ex ante (contenuti all'interno del Piano Finanziario Regolatorio) e quelli risultanti dal monitoraggio annuale;⁶ e
- una per imporre una penalità nel caso in cui la mancata realizzazione degli investimenti sia imputabile al concessionario.

Le criticità individuate dall'Autorità

A seguito delle verifiche effettuate, l'ART evidenzia come, tendenzialmente, **i concedenti operino una riprogrammazione dei livelli annui di investimento** sull'intero arco concessorio per riflettere gli scostamenti dovuti alla mancata realizzazione. Da ciò **risulta un differimento temporale della spesa** con impatti sul valore attuale netto degli investimenti.

Ciò **comporta una variazione di parametri tariffari che invece non andrebbero modificati per l'intero periodo regolatorio**, con evidenti conseguenze sulla dinamica tariffaria stessa. Inoltre, secondo l'ART, tali modifiche sembrerebbero configurare una revisione dei documenti di programmazione economica e finanziaria approvati.

L'ART rileva che, in questo contesto di riprogrammazione degli investimenti, **la documentazione** presentata dai concedenti è risultata nel complesso **non completamente esaustiva**, con **significativi impatti sull'attività di vigilanza dell'Autorità**.

Le indicazioni operative previste dall'Autorità

A tal riguardo, l'ART ha evidenziato la necessità che, in sede di monitoraggio annuale della qualità e degli investimenti (con la proposta di aggiornamento tariffario), **i concedenti trasmettano ogni informazione necessaria al monitoraggio annuale** del sistema tariffario e delle relative valutazioni riguardanti l'aggiustamento tariffario proposto per l'anno a venire. Nello specifico, l'ART sottolinea che i concedenti sono

³ *Ivi*, par. 2.3.1.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ivi*, par. 3.2.

⁶ Il meccanismo guarda al valore cumulato degli investimenti previsti dal primo anno del periodo regolatorio all'anno oggetto di analisi.

tenuti a condividere ogni informazione, anche quantitativa, su:

- gli investimenti effettivamente realizzati dai concessionari rispetto a quanto programmato nei loro PEF vigenti;
- il conguaglio relativo ai dati a consuntivo dell'anno precedente a quello in corso, fornendo evidenza circa eventuali scostamenti tra l'importo di spesa di investimento a preconsuntivo dichiarato nell'anno precedente e quello effettivamente riscontrato a fine anno;
- eventuali aggiornamenti, autorizzati dallo stesso concedente, del cronoprogramma degli investimenti rispetto a quanto previsto nel PEF vigente. L'ART specifica inoltre che l'importo complessivo ammesso a riconoscimento tariffario per ciascun intervento può essere modificato solo in sede di aggiornamento del PEF;
- una lista degli interventi urgenti e indifferibili, non riconosciuti in tariffa nel PEF ma approvati, in linea tecnica, dal concedente e che dovranno essere realizzati nelle residue annualità del periodo regolatorio a partire dall'anno in corso.

Considerazioni

Le criticità sollevate dall'Autorità rispetto l'applicazione del meccanismo delle poste figurative risultano particolarmente significative.

In particolare, la linearizzazione di tutte le componenti della tariffa (costruzione, gestione e per oneri integrativi) è stata riscontrata come una pratica ampiamente adottata da diversi concessionari in sede di stesura del primo PEF basato sulla nuova regolazione ART.

I cambiamenti introdotti dall'ART, sebbene non stravolgano l'impianto regolatorio attualmente in vigore, hanno tre principali implicazioni.

- Vanno a incrementare l'onere amministrativo legato alla preparazione della documentazione di accompagnamento della proposta tariffaria e alla predisposizione delle dinamiche tariffarie richieste dall'Autorità per monitorare l'impatto e l'utilizzo fatto delle poste figurative.
- Mettono al centro dell'attenzione le considerazioni economico-finanziarie fatte dai concessionari (e dai concedenti) circa l'evoluzione della tariffa durante il periodo concessorio, con importanti risvolti sulle scelte di finanziamento delle società. Questo in quanto una dinamica diversa dei ricavi, dovuta alla non linearizzazione delle componenti di gestione e per oneri integrativi, potrebbe comportare un cambiamento significativo dei livelli di liquidità necessari ai concessionari.
- Potrebbero avere delle ripercussioni sulle stime di traffico effettuate dai concessionari in quanto il meccanismo di crescita decrescente della componente di costruzione previsto dall'Autorità comporta una crescita delle tariffe

più elevata nel breve periodo, rispetto a una dinamica tariffaria linearizzata attualmente prevista. In questo senso, in sede di aggiornamento del PEF, i concessionari dovranno tenere conto del livello di elasticità della domanda e rivedere le proprie stime considerando eventuali effetti derivanti dall'anticipazione di una parte dei recuperi tariffari nel breve termine.

Riteniamo che questi ultimi punti risultino particolarmente rilevanti per quei concessionari il cui periodo regolatorio è in procinto di scadere e che saranno tenuti a presentare un nuovo PEF all'Autorità, così come per quei concessionari il cui periodo regolatorio è iniziato nel 2024 ma il cui PEF si trova ancora in fase di approvazione.

Infine, le osservazioni dell'ART sul monitoraggio degli investimenti e sui maggiori oneri informativi previsti sembrano suggerire un controllo più stringente in sede di future approvazioni tariffarie.

Contatti



Dr Leonardo Mautino

Partner

Email: Leonardo.Mautino@oxera.com

Tel: +44 (0) 1865 253036

Language skills: English, Italian and Spanish



Roberto Alimonti

Partner

Email: Roberto.Alimonti@Oxera.com

Tel: +39 06 9025 8084

Language skills: English and Italian



Antonio Forcina

Senior Consultant

Email: Antonio.Forcina@Oxera.com

Tel: +39 02 3055 3387

Language skills: English and Italian



Rebecca Vitelli

Senior Consultant

Email: Rebecca.Vitelli@oxera.com

Tel: +39 06 90258093

Language skills: English and Italian

Business terms

© Oxera 2024. Tutti i diritti sono riservati. Fatta eccezione per la citazione di un breve passaggio nel contesto di un commento o di una recensione, nessuna parte può essere riprodotta senza averne ottenuto l'autorizzazione.