

Indicazioni metodologiche per la redazione del PEF

1. Caratteristiche e finalità degli schemi di PEF

Nel caso di affidamenti diretti o *in house*, il PEF simulato è finalizzato a determinare il corrispettivo del contratto di servizio (CdS) da affidare e verificare l'equilibrio economico-finanziario del CdS per l'intera durata dell'affidamento. Per gli affidamenti con gara, il PEF simulato è finalizzato a determinare il corrispettivo a base d'asta, verificare il citato equilibrio economico-finanziario del CdS e consentire altresì il confronto con le offerte presentate da ciascun partecipante alla gara (PG). In fase di esecuzione del CdS, il PEF simulato costituisce, per l'EA, uno strumento di monitoraggio della gestione dell'affidamento, inclusi i miglioramenti dell'efficienza e dell'efficacia del servizio. Con l'utilizzo del PEF di gara, redatto secondo le istruzioni fornite dall'EA basate sulle presenti Indicazioni metodologiche, ciascun PG dimostra la sostenibilità economico-finanziaria della propria offerta, la solidità finanziaria in caso di realizzazione di investimenti nonché fornisce l'indicazione delle relative modalità di finanziamento.

Gli Schemi 1-3 ("Conto Economico Regolatorio", "Stato Patrimoniale Regolatorio", "Piano Finanziario Regolatorio Simulato", rispettivamente) sono utilizzati sia dall'EA per la definizione del corrispettivo a base d'asta, sia dal PG per il calcolo dell'offerta economica; quest'ultimo utilizza altresì lo Schema 4 ("Rendiconto Finanziario Regolatorio"). Gli schemi 1-3 costituiscono il PEF simulato, mentre gli schemi 1-4 compongono il PEF di gara. Tali schemi sono articolati per tutti gli anni di durata dell'affidamento, per ciascun lotto di affidamento e per ciascuna modalità di trasporto, in coerenza con quanto indicato alla Misura 22, punto 5¹. La finalità dello Schema 1 è quella di calcolare la quota di costi della gestione caratteristica sostenuti per l'adempimento degli OSP, non coperti dai ricavi generati dall'assolvimento degli stessi (inclusi gli effetti positivi di rete²). Lo Schema 2 ha l'obiettivo di determinare il capitale investito netto (CIN) regolatorio su cui applicare il WACC, fornito dall'Autorità, per il calcolo dell'utile ragionevole. La finalità dello Schema 3 è la determinazione dell'effetto finanziario netto derivante da entrate e uscite riconducibili alle voci di costo e di ricavo. Infine, lo Schema 4, in capo al PG, ha la finalità di valutare l'evoluzione della situazione finanziaria nel periodo di vigenza del CdS, in particolare in caso di realizzazione di investimenti.

2. Modalità di redazione del PEF

Fase 1 – Le voci di costo

L'individuazione delle voci del costo di produzione necessarie per l'assolvimento degli obblighi definiti nel CdS in base a quanto indicato nell'art. 4, par. 1, lett. c) del reg. n. 1370/2007. Tali voci sono così specificate:

- spese per il personale;
- spese per l'energia;
- oneri per le infrastrutture;
- oneri per la manutenzione e riparazione dei veicoli adibiti al trasporto pubblico;
- oneri del materiale rotabile e delle installazioni necessarie per l'esercizio dei servizi di trasporto passeggeri;
- costi fissi.

¹ In relazione ai servizi ferroviari, ove l'oggetto dell'affidamento non competitivo comprendesse lo svolgimento temporaneo dei servizi automobilistici sostitutivi/integrativi dei servizi ferroviari fino all'affidamento degli stessi con procedure a evidenza pubblica, ai sensi dell'art. 34-octies del d.l. 179/2012, alla luce dei principi di trasparenza e efficienza sottostanti la Misura 14 e l'intero Titolo II, comprensivo delle Misure di contabilità regolatoria, è necessario anche in tal caso presentare un PEF distinto.

² Si rimanda al p. 2, par. 2 dell'Allegato al Regolamento n. 1370/2007 nonché agli orientamenti interpretativi dello stesso (§§ 2.4.1 e 2.4.2).

Esse vanno raccordate con le analoghe voci di costo della nomenclatura del conto economico del bilancio, previste dall'art. 2425 del Codice Civile (CC), e precisamente:

- B6) per materie prime, sussidiarie, di consumo e merci (al netto di B11);
- B7) per servizi;
- B8) per godimento beni di terzi;
- B9) per il personale;
- B10) ammortamenti e svalutazioni (limitatamente agli ammortamenti, voci B10) a) e b));
- B11) variazioni delle rimanenze di materie prime, sussidiarie, di consumo e merci;
- B12) accantonamenti per rischi (limitatamente alla quota di utilizzo dei relativi fondi se pertinenti);
- B13) altri accantonamenti (limitatamente alla quota di utilizzo dei relativi fondi);
- B14) oneri diversi di gestione.

I soggetti che adottano i principi contabili internazionali IAS/IAFR procederanno al raccordo con le analoghe voci dello schema di conto economico predisposto "per natura" secondo le indicazioni del principio IAS 1:

- Materie prime sussidiarie e di consumo;
- Costi del personale;
- Altri costi operativi (di cui costi per servizi, costi per godimento di beni di terzi, altri oneri di gestione);
- Ammortamenti;
- Accantonamenti e svalutazioni.

I costi indicati devono essere strettamente necessari e funzionali all'assolvimento degli OSP del CdS e, in caso di costi afferenti a funzioni comuni, alla parte adeguata dei costi condivisi allocata in base a specifici *driver* di riferimento³. Utilizzando a) intervalli di valore delle voci di costo di "un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste"⁴ o, in loro assenza, b) valori di appropriati *benchmark* nazionali o internazionali, i costi sono stimati per tutta la durata dell'affidamento in modo da riflettere un regime di recupero di efficienza progressivo nel tempo. In riferimento alla scelta dei *benchmark*, il modello di costo standard di cui al DM 157/2018 può essere utilizzato per desumere molti dei valori delle voci di costo del PEF, secondo quanto indicato dalle Misure 14 e 15 che, a loro volta, richiamano il testo del d.m. 157/2018. In relazione ai soli servizi ferroviari, lo sviluppo del PEF durante il periodo di affidamento e per i vari periodi regolatori deve tener conto della Delibera 120/2018 con riferimento ai parametri di recupero di efficienza per il solo costo operativo per treno-km⁵.

Le voci di costo sono indicate tenendo conto dell'andamento dei prezzi al consumo per l'intera durata dell'affidamento come desumibile dalle proiezioni presentate nel Documento di Economia e Finanza.

Sebbene costituiscano oneri "passanti", i costi di accesso all'infrastruttura ferroviaria sono stimati moltiplicando il costo chilometrico, come desumibile dai dati forniti dal gestore dell'infrastruttura, per le corrispondenti produzioni chilometriche. A ciò, si aggiunge la stima del costo per l'accesso agli impianti di manutenzione e depositi per il materiale rotabile, sulla base di appropriati *benchmark* di mercato o evidenze della storia aziendale.

L'utile ragionevole si calcola applicando al CIN Regolatorio il WACC; quest'ultimo contiene al suo interno una componente rappresentativa degli oneri finanziari e delle imposte essendo calcolato al lordo delle stesse.

Fase 2 – Le voci di ricavo e gli effetti di rete

³ Individuazione dei *driver* per l'allocazione dei costi comuni in conformità alle determinazioni dell'Autorità. Per i servizi ferroviari, si rinvia alla Delibera 120/2018, e per i servizi su strada si veda la Misura 12 del presente atto di regolazione.

⁴ Trattasi del riferimento al IV criterio della "Sentenza Altmark" (Causa C-80-00) della Corte di Giustizia.

⁵ Il principio di efficienza dei costi principio costituisce, altresì, riferimento giuscontabile imprescindibile delle amministrazioni pubbliche nelle attività di contrattazione con i terzi.

Ai fini della valorizzazione delle voci di ricavo nei PEF, si valutano le diverse tipologie di ricavi in relazione alla struttura della gara e all'oggetto di affidamento. La stima dei ricavi da traffico (di cui alla voce A1) del conto economico del bilancio dell'art. 2425 del CC) è condotta in base al sistema tariffario approvato dall'ente (vigente e prospettico sulla base di eventuali atti di indirizzo già noti) e ai modelli di previsione della domanda utilizzati, nonché alle azioni del gestore volte a contrastare il fenomeno dell'evasione/elusione⁶. Pertanto, devono essere esplicitate le ipotesi di scenario in base alle quali si prevede l'evoluzione del numero di passeggeri per tutto il periodo di affidamento e la variazione dei ricavi sulla base delle ipotesi tariffarie assunte. Inoltre, in aggiunta alle voci riconducibili ad attività quali, ad esempio, vendita di spazi pubblicitari e vendita di cibi e bevande (di cui alla voce di costo A5) di cui all'art. 2425 del CC), vanno considerati anche gli eventuali *“effetti finanziari positivi derivanti dallo svolgimento degli obblighi di servizio pubblico (OSP)”*.

Fase 3 – L'attivo e il passivo

Compilando lo Schema 2 finalizzato alla determinazione del CIN Regolatorio, quale componente essenziale ai fini del calcolo dell'utile ragionevole, si aggiunge un utile ragionevole che tiene conto *“dell'esistenza o della mancanza di rischio assunto dall'operatore di servizio pubblico a seguito dell'intervento dell'autorità pubblica”* (Allegato al reg. n. 1370/2007). Rilevano le voci di stato patrimoniale del bilancio (art. 2424 del CC), quali, per l'Attivo, le voci “B1) Immobilizzazioni immateriali”, “BII) Immobilizzazioni materiali”, “CI) Rimanenze”, e “CII) Crediti”; e per il Passivo la voce “D) Debiti”. Lo Schema 2 prevede la disaggregazione della voce dell'Attivo “BII) Immobilizzazioni materiali” in “di cui: terreni e fabbricati (ad es. depositi, officine)” (voce BII 1)), “di cui: impianti e macchinario” (voce BII 2)), e “di cui: attrezzature industriali e commerciali” (voce BII 3)). Analogamente, anche per la voce dell'Attivo “CII) Crediti” sono previste due sotto-voci “di cui: commerciali” (voce CII 1))⁷, e “di cui: altri crediti” (voce CII 5-quater)). Infine, la sotto-voce del Passivo “D) Debiti” corrisponde a “debiti verso fornitori” di cui alla voce D7).

Fase 4 – Flussi di cassa

Nel rendiconto finanziario devono risultare, *“l'ammontare e la composizione delle disponibilità liquide [...] e i flussi finanziari dell'esercizio derivanti dall'attività operativa, da quella di investimento, da quella di finanziamento, ivi comprese, le operazioni con soci”* (art. 2425-ter del CC) che nel caso del PEF di gara saranno rilevati per evidenziare le variazioni nel corso dell'intero periodo contrattuale. Tenuto conto delle finalità e delle modalità di redazione del PEF di gara, con riferimento alla determinazione del risultato d'esercizio attraverso l'applicazione del WACC, si è scelto il *“metodo diretto”* che appare maggiormente adeguato alle valutazioni richieste ai PG in sede di presentazione dell'offerta (principi contabili OIC n. 10).

3. Lettura modulare degli schemi di PEF

Predisponendo lo Schema 1 secondo quanto previsto nelle Fasi 1 e 2, §3 delle Indicazioni metodologiche, le voci di costo relative alla gestione caratteristica per l'assolvimento degli OSP, corrispondono alla somma di *“3: Totale costi operativi”*, e *“5: Totale ammortamenti”*. Al fine della determinazione dell'utile ragionevole, in esito alla compilazione dello Schema 2 secondo quanto previsto nella Fase 3, §3, il CIN è identificato dalla voce *“4: Capitale Investito Netto Regolatorio”*. La determinazione della compensazione avviene con lo Schema 3, in quanto rileva l'aspetto finanziario relativo alle voci calcolate con l'utilizzo degli Schemi 1 e 2, con riferimento alle seguenti voci: A) quota di costi operativi non coperti dai ricavi per l'assolvimento degli OSP (*“D: Uscite relative a costi sostenuti per l'assolvimento degli OSP”*), corrispondente alla somma di *“3: Totale costi operativi”* e *“5: Totale ammortamenti”*; B) quota di ricavi generati dall'adempimento degli OSP (*“1: Totale ricavi generati dall'assolvimento degli OSP”*) ed eventuali *“2: Effetti positivi di rete indotti”*; e C) il

⁶ L'EA può prevedere altresì una compensazione a copertura di agevolazioni e/o esenzioni tariffarie per specifiche categorie di utenza, da includere nella voce *“1.a Ricavi da traffico”* (Schema 1).

⁷ In coerenza con la prassi regolatoria dell'Autorità, tali crediti sono ammessi nel limite del 30% dei costi regolatori ammessi di cui alle voci 3, 5 e 7 dello Schema 1.

CIN Regolatorio (“4: *Capitale Investito Netto Regolatorio*”), che moltiplicato per il WACC determina l’utile ragionevole (*G: Remunerazione del capitale investito*”). Al fine di garantire l’equilibrio economico-finanziario del CdS, tenuto conto dell’allocazione dei rischi e nell’ottica di perseguire l’efficienza delle gestioni e la riduzione della spesa pubblica, le voci dello Schema 3 determinano la compensazione per l’assolvimento degli OSP di cui alla voce “*I: Effetto Finanziario Netto*”, nel caso di determinazione di una rata variabile della compensazione; o “*P: Compensazione costante*”, nel caso di rata costante⁸, verificando altresì l’economicità del corrispettivo posto a base d’asta con il rispetto delle condizioni di equilibrio economico di cui alle note dello Schema 3. In aggiunta, nel determinare la base d’asta, l’EA tiene conto di ulteriori corrispettivi non legati all’assolvimento degli OSP⁹.

4. Valori dal PEF, del costo standard (DM 157/2018) e parametri di efficienza (delibera ART n. 120/2018)

L’art. 27, comma 8-bis del d.l. n. 50/2017 prevede che i “*costi standard [...] sono utilizzati dagli enti che affidano i servizi di trasporto pubblico locale e regionale come elemento di riferimento per la quantificazione delle compensazioni economiche e dei corrispettivi da porre a base d’asta, [...], con le eventuali integrazioni che tengano conto della specificità del servizio e degli obiettivi degli enti locali in termini di programmazione dei servizi e di promozione dell’efficienza del settore.*” (sottolineatura aggiunta). Ne deriva che, il costo standard non debba essere applicato *tout court* dall’EA, ma adattato, sulla base di comprovate ed oggettive evidenze, alla specificità dei servizi oggetto di affidamento, nonché agli obiettivi di efficientamento che l’ente si propone, come peraltro rilevato anche nella sentenza del TAR Lazio n. 2732/2019 del 1° marzo 2019.

Si segnala che tale impostazione è in linea con quanto affermato nella Relazione Istruttoria della delibera 120/2018, laddove nel comparare la metodologia del costo standard con quella del costo efficiente (sebbene riferita a un settore diverso da quello della gomma) si afferma che mentre il primo applica una metodologia di regressione lineare volta alla stima di un costo medio, il costo operativo efficiente applica una metodologia più articolata di *benchmarking* che identifica il costo sulla cosiddetta frontiera di costo efficiente, maggiormente funzionale all’individuazione di obiettivi “dynamici” di efficientamento nel tempo (vd. Fase 2 del §2).

L’EA determina la compensazione contrattuale o a base d’asta attraverso il PEF simulato. La compensazione così calcolata è confrontata, attraverso la riclassificazione delle voci del PEF, con il valore ottenuto dall’applicazione del costo standard relativo alla specifica modalità, al fine di evidenziare e giustificare eventuali differenze tra le due grandezze (vd. Fase 2 del §2).

Al fine di confrontare per i servizi ferroviari, il valore del costo operativo efficiente risultante dagli schemi di PEF, con l’analogo valore di cui alla delibera 120/2018, si procede a: 1) Sottrarre dalla voce “*3: Totale costi operativi*”, i costi di accesso all’infrastruttura¹⁰; 2) Dividere il valore di cui al punto 1) per i treni-km oggetto di affidamento; 3) Calcolare il costo efficiente tenendo in considerazione la percentuale di recupero di efficienza di cui alla delibera 120/2018. Il confronto si realizza comparando il punto 2) con gli esiti di cui punto 3).

Al fine di confrontare, sia per i servizi ferroviari che su strada, il valore del costo standard, con l’analogo valore di cui agli schemi di PEF, si procede a: 1) Aggiungere alla voce “*6: Ricavo operativo netto (EBIT)*”, la voce “*G: Remunerazione del capitale investito*”; 2) Dividere il valore di cui sopra per i bus-km o treni-km oggetto di affidamento. Il confronto si realizza comparando il valore del costo standard con gli esiti di cui punto 2).

⁸ È facoltà dell’EA la scelta dell’utilizzo di una compensazione a rata costante o variabile.

⁹ Ad esempio, le compensazioni per agevolazioni tariffarie riconosciute all’IA se non già previste all’interno della voce “*Ricavi tariffari*”.

¹⁰ A tale fine, la citata voce è da esplicitare nello Schema 1 come un “di cui” della voce “*3.c: Costi per godimento di beni di terzi*”.