

RELAZIONE ISTRUTTORIA DEGLI UFFICI

Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 83/2017. Definizione degli elementi per lo schema di concessione e del 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).

SOMMARIO

1. PROCEDIMENTO.....	3
1.1 Il procedimento avviato con Delibera n. 83/2017.....	3
1.2 Ambito di intervento della regolazione	3
2. ESITI DELLA CONSULTAZIONE.....	5
2.1 Quesito n. 1 – Elementi per la definizione dello schema di concessione	5
2.1.1 Allocazione dei rischi	5
2.1.2 Rischio traffico	7
2.1.3 Cronoprogrammi delle attività	8
2.1.4 Suddivisione in fasi del rapporto concessorio	9
2.1.5 Durata della concessione.....	10
2.1.6 Revisione del PEF	10
2.1.7 Criteri economici di aggiudicazione della gara	11
2.1.8 Penali	11
2.1.9 Obblighi del concessionario.....	11
2.1.10 Tutela della salute	12
2.2 Quesito n. 2 – Struttura del sistema tariffario	12
2.2.1 Approccio metodologico	12
2.2.2 Individuazione delle attività pertinenti ai fini della disciplina del sistema tariffario	13
2.2.3 Valutazione dei costi di capitale e tasso di sua remunerazione	13
2.2.4 Ammissibilità dei costi	14
2.2.5 Livello tariffario iniziale	15
2.2.6 Valore di subentro.....	15
2.2.7 Asset non reversibili	16
2.2.8 Determinazione della tariffa unitaria media.	16
2.3 Quesito n. 3 – Dinamica tariffaria.....	16
2.3.1 Componente tariffaria di gestione	17
2.3.2 Metodologia di determinazione dell’indicatore di produttività X	17
2.3.3 Evoluzione temporale dell’indicatore di produttività X e del WACC	18
2.3.4 Componente tariffaria di costruzione.....	19
2.3.5 Componente tariffaria integrativa.....	20
2.3.6 Aggiornamento annuale del Piano Finanziario Regolatorio (PFR)	20
2.3.7 Meccanismo di penalità per il ritardo nell’effettuazione degli investimenti	20
2.3.8 Obblighi informativi.....	21
2.3.9 Monitoraggio annuale	21
2.4 Quesito n. 4 – Tasso di remunerazione del capitale investito	22
2.4.1 WACC.....	22
2.5 Quesito n. 5 – Separazione contabile	23
2.5.1 Separazione contabile	24
2.6 Quesito n. 6 – Qualità dei servizi	24
2.6.1 Qualità dei servizi	24
2.7 Quesito n. 7 - Modulazione tariffaria	25
2.7.1 Modulazione tariffaria	25

1. PROCEDIMENTO

1.1 Il procedimento avviato con Delibera n. 83/2017

Con la delibera n. 83/2017 del 31 maggio 2017, l'Autorità ha disposto l'avvio del procedimento volto a definire:

- a) lo schema di concessione da porre a base di gara per l'affidamento della concessione delle tratte autostradali A5, A4/5, Sistema Tangenziale di Torino, diramazione Torino-Pinerolo e A/21 Torino-Alessandria-Piacenza;
- b) un sistema tariffario di pedaggio per le tratte autostradali di cui alla lettera a), basato sul metodo del *price cap* e con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale.

Con delibera n. 86/2017 del 23 giugno 2017 è stata indetta la consultazione pubblica sugli elementi per la definizione dello schema di concessione relativo alle predette tratte autostradali e sul relativo sistema di pedaggio.

Con delibera n. 105/2017 del 3 agosto 2017 è stato prorogato al 30 settembre 2017 il termine per la conclusione del procedimento.

Alla consultazione hanno partecipato 9 soggetti che hanno proposto le osservazioni di cui si darà conto nei successivi paragrafi.

Inoltre, al fine di assicurare la massima partecipazione dei soggetti interessati, l'Autorità ha tenuto un'audizione in data 4 luglio 2017, nel corso della quale i partecipanti hanno potuto rappresentare osservazioni al testo posto in consultazione.

1.2 Ambito di intervento della regolazione

Come già rappresentato nell'Allegato B alla menzionata delibera n. 86/2017, il presente provvedimento è adottato in funzione dei poteri assegnati all'Autorità dalla norma istitutiva.

Specificamente, l'articolo 37, comma 2, lett. g) del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, attribuisce all'Autorità di regolazione dei trasporti, con particolare riferimento al settore autostradale, il compito di *"...definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione [...] a definire gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto"*, nonché: *"...a stabilire per le nuove concessioni sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del price cap, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione"*.

Inoltre, la norma istitutiva attribuisce all'Autorità di regolazione dei trasporti il compito di:

- *"garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie [...] alle reti autostradali ..."* (comma 2, lettera a);
- *"definire, se ritenuto necessario in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati dei servizi dei trasporti nazionali e locali, i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori"*, verificandone la corretta applicazione da parte dei soggetti interessati (comma 2, lettere b e c);
- *"definire in relazione [...] alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori [...] delle infrastrutture di trasporto..."* (comma 2, lettera e);
- determinare i criteri per la redazione della contabilità delle imprese regolate (comma 3, lettera b).

Ciò premesso si evidenzia che alcune osservazioni pervenute in occasione della consultazione hanno riguardato l'esercizio delle prerogative assegnate all'Autorità.

In sintesi, si sostiene che l'Autorità avrebbe ecceduto dalle competenze attribuitele dalla legge, anche in relazione alla complessiva *governance* del settore.

Sul punto, gli *stakeholder* in questione ritengono che: l'asserita eccessiva discrezionalità esercitata dall'Autorità in ordine alla definizione dei contenuti delle concessioni autostradali confliggerebbe con il principio di

autoregolamentazione delle amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 166 del codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50/2016); i poteri dell'Autorità sarebbero limitati a funzioni meramente consultive in forza dell'articolo 178¹ del citato codice dei contratti pubblici; l'Autorità non sarebbe competente in materia di regolazione tariffaria, compito devoluto al CIPE.

Sul primo aspetto, si osserva che tra le due disposizioni in argomento – l'articolo 166, codice dei contratti pubblici, e il comma 2, lettera g), della norma istitutiva – non sussiste alcuna incompatibilità, posto che un conto è l'autonomia organizzativa che fa capo all'amministrazione aggiudicatrice relativamente alla gestione della procedura per la scelta del concessionario, un altro è la definizione della cornice regolatoria, competenza che, nel caso delle concessioni autostradali, la legge pone chiaramente in capo all'Autorità, al fine di promuovere la concorrenza tra le imprese del settore.

La diversità dei due ambiti di competenza e la piena compatibilità tra gli stessi emergono con evidenza da quanto enunciato dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 41/2013, laddove è chiarito, anche con specifico riferimento al settore autostradale, che all'Autorità compete la definizione degli schemi e dei criteri, rispettivamente di bandi e tariffe, senza sostituirsi alle amministrazioni competenti, che ben potranno andare a riempire la "cornice regolatoria" così posta.

In merito al secondo profilo, si è già fatto riferimento, diffusamente, alle disposizioni relative alle molteplici funzioni di regolazione assegnate all'Autorità; né, si ritiene corretta l'interpretazione offerta da uno *stakeholder* dell'articolo 178, comma 8, del decreto legislativo n. 50/2016.

Piuttosto, tale norma aggiunge una ulteriore competenza che, in perfetta coerenza con le funzioni intestate dalla norma istitutiva, ne rafforza il ruolo. Invero, il parere di cui al codice dei contratti si pone a conclusione del complesso iter che prende le mosse dalla già evocata "cornice regolatoria".

Alla stregua di quanto statuito dalla Corte costituzionale, l'Amministrazione concedente eserciterà pertanto le proprie competenze nell'ambito della "cornice regolatoria", elaborando i provvedimenti puntuali, tra cui le richiamate "convenzioni da sottoscrivere", da sottoporre, nella parte finale del procedimento, al parere del regolatore per verificarne la corrispondenza rispetto allo schema generale di partenza.

Peraltro, milita in tal senso quanto ritenuto dal Consiglio di Stato nel parere formulato sullo schema di decreto legislativo in commento (parere n. 855/2016). L'originario testo dello schema di decreto legislativo attribuiva il compito in discorso all'ANAC. In proposito, il Consiglio di Stato ha rilevato che *"pur trattandosi di un parere facoltativo, deve segnalarsi che la previsione determina una sovrapposizione di competenze tra l'ANAC e l'Autorità di regolazione dei trasporti preposta allo specifico settore (art. 37, co. 2, lett. g) del d.l. n. 201/2011)"* rilievo accolto dal legislatore delegato che ha modificato il testo, sostituendo l'ANAC con l'ART.

Nemmeno è da accogliere, infine, la tesi secondo cui le tariffe di pedaggio autostradale dovrebbero essere fissate conformemente alle direttive del CIPE, stanti le funzioni generali di coordinamento in materia di programmazione e di politica economica attribuite a quest'organo.

Anche tale interpretazione è da ritenersi erranea alla luce della normativa vigente. Ciò in ragione del fatto che l'articolo 1, comma 1, lettera e), del decreto legislativo n. 430/1997, nell'assegnare siffatta competenza al Comitato stabiliva, nel contempo, che ciò avvenisse *"ferme restando le competenze delle autorità di settore"*.

Pertanto, già da allora è stato posto il principio dell'alternatività tra regolazione indipendente e regolazione "governativa" (quest'ultima attraverso il Comitato).

Il processo di riallocazione della regolazione dei servizi di pubblica utilità dal CIPE verso i regolatori indipendenti, avviatosi nel 1995, si è completato nel 2011. Infatti, il decreto legge n. 201/2011 non soltanto ha posto il settore dei trasporti sotto l'egida della regolazione indipendente (articolo 37) ma ha ricondotto anche altri servizi pubblici già regolati dal CIPE nell'orbita dei regolatori dell'energia e delle comunicazioni elettroniche, cui sono state devolute le competenze in materia, rispettivamente, di regolazione del servizio idrico e dei servizi postali (articolo 21).

In tale contesto si iscrive la norma istitutiva (e, in primis, il comma 2, lettera g) che individua chiaramente nell'Autorità il soggetto competente in materia.

¹ Il quale, al secondo periodo del comma 8, dispone che *"L'amministrazione può richiedere sullo schema delle convenzioni da sottoscrivere un parere preventivo all'Autorità di regolazione dei trasporti"*.

2. ESITI DELLA CONSULTAZIONE

L'Allegato B alla delibera n. 86/2017 reca l'illustrazione degli elementi essenziali del provvedimento sottoposto a consultazione, unitamente alla *ratio* degli interventi regolatori.

Perciò, nel prosieguo si darà conto, sinteticamente, della fase finale del procedimento, ossia delle osservazioni formulate dagli *stakeholder* in merito ai quesiti contenuti nel documento di consultazione (Allegato A alla delibera 86/2017, di seguito "Documento") e delle relative valutazioni, rinviando, per quel che concerne la descrizione degli istituti e delle tematiche rilevanti, nonché della *ratio* sottesa alle scelte regolatorie effettuate - laddove non siano intervenute modifiche in esito alla procedura di consultazione - al Documento sopra indicato.

In esito all'istruttoria svolta, è stata elaborata una nuova versione del documento recante elementi per la definizione dello schema di concessione e sistema tariffario di pedaggio, relativi alle tratte autostradali oggetto del procedimento avviato con delibera 83/2017 (di seguito "Allegato A").

2.1 Quesito n. 1 – Elementi per la definizione dello schema di concessione

Con il quesito n. 1, l'Autorità ha chiesto osservazioni ed eventuali proposte puntuali e motivate in merito agli elementi per la definizione dello schema di concessione esposti nella Parte I del Documento posto in consultazione, ed illustrati al capitolo 2 della relazione illustrativa, allegato B alla delibera n. 86/2017, cui si rinvia.

2.1.1 Allocazione dei rischi

2.1.1.1 *Sintesi delle osservazioni*

Un primo gruppo di osservazioni ha interessato la generale tematica dell'allocazione dei rischi.

In proposito, si è segnalato che non sarebbe rispondente alla realtà operativa e alle finalità di trasferimento del rischio in capo al concessionario, esplicitate nel Documento, l'affermazione contenuta nel punto 1.2, relativa alla circostanza che le "previsioni di investimento" debbano intendersi "fisse e invariabili"; risulterebbe invece più efficace una struttura contrattuale tale da impegnare il concessionario ad eseguire l'opera, indipendentemente dal costo, con la previsione di "indennità" a favore del concessionario o del concedente in caso di sopravvenienze normative e/o regolamentari e/o forza maggiore.

Inoltre, viene ritenuto che l'allocazione del rischio al concessionario non debba avere come presupposto la garanzia di un equilibrio economico, in quanto il principio del rischio può comportare anche la possibilità che il concessionario fallisca.

In altre osservazioni si sostiene che non dovrebbero essere posti a carico del concessionario gli oneri derivanti da un'errata valutazione dei costi e dei tempi di costruzione, a seguito di varianti richieste dal concedente, così come indicato al punto 2.5, lettera d), della relazione illustrativa al Documento, e che sia opportuno disciplinare l'eventuale mancata o ritardata approvazione dei progetti da parte del concedente rispetto alle tempistiche del cronoprogramma.

Infine, in un altro gruppo di osservazioni si sostiene che l'importo del progetto definitivo approvato dal concedente, soggetto a remunerazione, non possa superare un limite percentuale prefissato rispetto al valore dell'investimento previsto in sede di gara e che, qualora sia posto a base di gara il solo quadro esigenziale, i rischi di progettazione e costruzione non debbano essere posti in capo al concessionario.

2.1.1.2 *Valutazioni*

In ordine al primo aspetto, l'art. 165 del Codice dei contratti pubblici stabilisce che il contratto di concessione deve comportare il trasferimento al concessionario del rischio operativo, così come definito dall'art. 3, comma 1, lettera zz), dello stesso codice. L'allocazione di tale rischio in capo al concessionario implica la possibilità (insita proprio nel rischio operativo stesso) che *"le variazioni relative ai costi e ai ricavi oggetto della concessione incidano sull'equilibrio del piano economico finanziario"*, con riferimento sia agli investimenti effettuati sia ai costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione.

In ordine poi all'ulteriore proposta correttiva della disposizione, finalizzata all'introduzione di un meccanismo di tutela delle parti - in caso di eventi indipendenti alla loro volontà che incidano sull'adempimento delle prestazioni -, di cui si lamenta l'assenza, ci si limita a rilevare come siffatto meccanismo sia già contemplato dal punto 7 della medesima Parte I del Documento e, in particolare, al punto 7.3 sul riequilibrio del Piano Economico Finanziario (il "PEF").

Pertanto, non risulta necessaria alcuna modifica o integrazione al testo delle richiamate disposizioni.

In merito alla seconda osservazione, va premesso che l'utilizzo nel Documento (cfr. punto 5.1. a pag. 5) della locuzione *"equilibrio economico finanziario rappresenta il presupposto per la corretta allocazione dei rischi"* non può interpretarsi nei termini prospettati.

Dalla lettura sistematica delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici, nella parte dedicata ai contratti di concessione, si evince, infatti, come l'equilibrio economico finanziario sia un risultato a cui l'ordinamento tende solo *ab initio* (nella fase, cioè, di predisposizione degli atti di gara e di svolgimento della stessa), essendo il Piano Economico Finanziario ed il Piano Finanziario Regolatorio² (il "PFR") predisposti in base a valori previsionali. In estrema sintesi, il PEF ed il PFR vanno elaborati dal proponente in modo da dimostrare la capacità del proprio progetto di creare valore nell'arco d'efficacia del contratto, e di generare un livello di redditività congruo per il capitale investito e flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento.

In questi termini deve essere interpretato l'art. 165, comma 2 del Codice, laddove afferma che è l'equilibrio economico finanziario a rappresentare il presupposto per la corretta allocazione dei rischi. Tale previsione deve interpretarsi nel senso che la ripartizione convenzionale tra concedente e concessionario (per quelle sole tipologie di rischio che possono essere convenzionalmente ripartite) deve avvenire in modo tale da non inficiare il rispetto del citato presupposto.

La disciplina dei rischi contrattuali, così come configurata nel Documento, rispecchia le vigenti disposizioni del predetto codice, nel senso che tale allocazione nel contratto di concessione deve essere funzionale ad evitare che le variazioni dei costi e dei ricavi durante lo svolgimento del rapporto concessorio, rispetto a quelli stimati, comportino il riequilibrio del PEF, a tutto vantaggio del concessionario.

Sul terzo aspetto emerso in occasione della consultazione, si rileva che quanto riportato nella menzionata relazione illustrativa costituisce una mera specificazione, a titolo esemplificativo, di una ipotesi di rischio di progettazione – a carico del concessionario – di cui risponderà per fatti a lui direttamente attribuibili (come, giustappunto l'errata valutazione dei costi e dei tempi di costruzione) anche se connessi a varianti richieste dal concedente. In ogni caso, si è ritenuto di precisare la relativa formulazione nell'Allegato A.

Al contrario, non appaiono imputabili al concessionario sia il rischio c.d. amministrativo sia quello normativo³.

Per tale ragione, si concorda con quanto affermato circa l'esigenza di disciplinare nel contratto di concessione l'ipotesi di mancata o ritardata approvazione dei progetti da parte del concedente. Si rileva, tuttavia, che andrebbero disciplinate le conseguenze dell'imputabilità di tale mancata approvazione: se la mancata approvazione è diretta conseguenza di un errore progettuale, allora il relativo rischio andrà imputato in capo al concessionario (tenuto alla predisposizione dei diversi livelli progettuali); se, invece, il ritardo nell'approvazione dei progetti è imputabile esclusivamente al concedente, allora esso rientrerebbe nella fattispecie del menzionato rischio amministrativo. In tal senso, si è disposta una integrazione al testo sottoposto in consultazione, tramite l'introduzione del punto 5.3 alla Parte I dell'Allegato A.

Quanto all'osservazione in merito alla necessità di individuare un limite percentuale massimo (sull'intero valore dell'investimento posto a base di gara) per la determinazione dell'importo del progetto definitivo, occorre in contrario rilevare come il sistema normativo di allocazione del rischio operativo in capo al concessionario implichi una quantificazione esatta delle grandezze economiche in gioco, quindi, non solo dell'intero valore della concessione, ma anche delle diverse prestazioni che la caratterizzano, senza la possibilità di alterarne i relativi valori economici.

Infine, circa l'osservazione sugli effetti del quadro esigenziale (in merito all'impossibilità di assumere da parte del concessionario i rischi di progettazione e di costruzione), si ritiene che l'affermazione non sia condivisibile. Si rileva, infatti, come nel caso in cui sia posto a base di gara il quadro esigenziale, in virtù dei normali principi contrattuali in tema di adempimento del contratto, sia necessaria l'allocazione di tali rischi sulla parte contrattuale su cui incombono le prestazioni relative alle richiamate attività: *ergo*, in capo al concessionario che in tale caso è tenuto a predisporre i diversi livelli progettuali nonché a realizzare le opere previste.

² Come definiti nella Parte I Punto 7.1 e nella Parte II Punto 2.8 dell'Allegato A.

³ Così come declinati dall'ANAC nel documento, già richiamato, al punto 2 pagina 3 nella nota a piè di pagina n.1 dell'Allegato B alla delibera n. 86/2017 sul "Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato".

2.1.2 Rischio traffico

2.1.2.1 Sintesi delle osservazioni

Un operatore ha chiesto di eliminare dal punto 3.1 della parte II del Documento il riferimento alla definizione dei livelli tariffari e ha proposto, altresì, di assumere i rischi sulla base delle stime risultanti dagli atti di gara, e non dall'esito. Inoltre, ha osservato che il rischio traffico dovrebbe essere valutato complessivamente e non per singola tratta autostradale. Infine, solo ai fini della determinazione della remunerazione della componente "investimenti" ha segnalato l'opportunità di considerare a copertura dei costi ammessi *"ammortamenti e remunerazione del capitale investito"* i ricavi incrementali determinati aggiornando i livelli di traffico e i flussi previsionali degli stessi.

Un altro operatore ha chiesto di precisare le modalità di aggiornamento quinquennale delle due componenti tariffarie (gestione e costruzione) in relazione all'aggiornamento delle previsioni di traffico e dei dati di traffico a consuntivo, esplicitando che le eventuali riduzioni di traffico derivanti da cause di forza maggiore (non riconducibili al concessionario) siano escluse dal divieto di revisione del PEF.

Inoltre, con riferimento al sistema tariffario, è stata chiesta una precisazione circa il criterio utilizzato per la definizione delle previsioni di traffico sulla base delle quali viene definita la componente tariffaria gestionale, nonché una precisazione circa la compatibilità dell'individuazione dei volumi di traffico da parte del concedente con l'integrale assunzione del rischio traffico da parte del concessionario. Viene altresì richiesto di prevedere che la componente tariffaria di costruzione debba essere determinata, all'inizio di ogni periodo regolatorio, sulla base di previsioni di traffico aggiornate. Infine, viene osservato che, per una corretta remunerazione del capitale investito, si debbano considerare previsioni di traffico aggiornate all'inizio di ogni periodo regolatorio.

2.1.2.2 Valutazioni

Con riguardo alla prima osservazione, si ritiene che la formulazione adottata risponda all'esigenza di assicurare la necessaria coerenza fra l'assunzione dei rischi e la struttura della tariffa, e pertanto detta osservazione è respinta.

Sulla valutazione degli effetti economici correlati al rischio traffico per ciascuna tratta autostradale, anziché complessivamente, si precisa che tale formulazione è funzionale ad un'analitica valutazione degli effetti economici connessi alla gestione delle singole tratte, ai fini del monitoraggio e della misurazione del rischio trasferito.

Quanto all'affermazione secondo cui sarebbe opportuno, a copertura dei costi ammessi, per i nuovi investimenti, prendere in considerazione i ricavi incrementali attraverso un aggiornamento dei flussi previsionali di traffico, la stessa non può essere accolta per le ragioni che seguono.

Come già indicato nel corpo della presente relazione, l'equilibrio economico del PEF è fondato su dati previsionali.

Occorre poi osservare che il Codice dei contratti pubblici, nella definizione di rischio operativo, prevede, all'art. 3, comma 1, lettera zz), che al concessionario, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. Inoltre, l'art. 178, comma 8, prevede espressamente che, nel caso di concessioni autostradali, il rischio operativo sia comprensivo del rischio traffico.

Una prima considerazione che discende dalla suddetta impostazione normativa afferisce alle procedure per la definizione delle stime di traffico. Al riguardo, va anche considerata l'osservazione secondo cui l'assunzione del suddetto rischio non possa essere correlata a stime effettuate da soggetti terzi rispetto al concessionario. A tal proposito, il meccanismo inserito nel Documento, al punto 1.2 della parte II, deve essere interpretato nel senso che, nell'ambito della gara, la procedura preveda:

- la pubblicazione a cura del concedente, nella documentazione di gara, con riferimento all'intero periodo concessorio, delle previsioni di traffico riferibili al livello tariffario posto a base di gara;
- l'elaborazione, sulla base dei livelli indicati dal concedente, da parte dei soggetti partecipanti alla gara, di autonome previsioni di traffico, con riferimento al medesimo orizzonte temporale, da utilizzare per lo sviluppo del PEF e del PFR, nonché per la formulazione dell'offerta economica;
- l'assunzione, ai fini della stipula della convenzione, delle previsioni di traffico elaborate dall'aggiudicatario della gara e validate dal concedente nell'ambito dell'approvazione dei relativi PEF e PFR.

Pertanto, l'assunzione, da parte del concessionario, del rischio operativo sarà strettamente correlata alle previsioni di traffico dallo stesso elaborate, come auspicato dal rispondente. In tal senso si è provveduto ad una più efficace formulazione del testo nell'Allegato A, al punto 1.2 della parte II.

D'altronde, si ritiene che l'affidamento della concessione tramite procedura ad evidenza pubblica sia tale da minimizzare il rischio di una incongruente stima del traffico, in quanto da un lato gli offerenti saranno indotti a formulare stime tali da tenere più bassa possibile la tariffa offerta⁴, dall'altro il controllo del concedente, a monte (con autonome stime di traffico poste a base di gara) ed a valle (con la valutazione di congruità dell'offerta pervenuta), costituisce idoneo presidio della loro attendibilità.

Con riferimento all'osservazione, pervenuta da più fonti, secondo la quale le stime di traffico dovrebbero essere aggiornate a cadenza quinquennale, si ritiene che detto meccanismo non sia compatibile con l'integrale attribuzione del rischio traffico, disciplinato, come detto, dall'art. 178, comma 8, del Codice dei contratti pubblici. A titolo esemplificativo si pensi all'ipotesi in cui un soggetto partecipante alla gara per l'affidamento della concessione risulti aggiudicatario in ragione di un'offerta economica più bassa per effetto della sovrastima dei volumi di traffico relativi ai periodi regolatori successivi al primo: è evidente, in tal caso, che una revisione delle stime farebbe venir meno i presupposti sulla base dei quali la concessione è stata affidata.

Ne consegue l'impossibilità, in condizioni operative normali, di operare qualsiasi aggiornamento delle stime di traffico, indipendentemente dai conseguenti effetti economici (positivi o negativi). Sarà cura del concedente prevedere ipotesi tassative di revisione del PFR e del connesso PEF, nel caso di scostamenti del traffico, rispetto a quello stimato, non rientranti nelle "condizioni operative normali" definite dal Codice.

2.1.3 Cronoprogrammi delle attività

2.1.3.1 Sintesi delle osservazioni

Un soggetto partecipante alla consultazione ha ritenuto che le attività connesse alla gestione ed alla manutenzione non dovrebbero essere oggetto di specifici cronoprogrammi.

2.1.3.2 Valutazioni

Con riguardo a tali osservazioni, va premesso che, ai sensi dell'art. 165, comma 1, del Codice dei contratti pubblici, sul concessionario è trasferito un rischio operativo – aggiungendo al rischio proprio del contratto di appalto⁵ il rischio di mercato – riferito alla possibilità che, in condizioni operative normali, le variazioni relative ai costi e ai ricavi, oggetto della concessione, incidano sull'equilibrio economico finanziario (cfr. art.). Sotto un profilo strettamente normativo non può essere, pertanto, condivisa l'affermazione secondo cui le attività di gestione e/o manutenzione non possono essere oggetto di specifici cronoprogrammi, in quanto tali attività sono legate a condizioni esterne. Dal complesso delle disposizioni normative si evince che quegli eventi richiamati (meteo, incidenti etc.) sono a carico del concessionario rientrando proprio nel rischio operativo. Si riporta a maggior conforto quanto statuito chiaramente dal Considerando n. 20 della Direttiva 26 febbraio 2014, n. 2014/23/UE laddove si afferma che "... un rischio operativo dovrebbe derivare da fattori al di fuori del controllo delle parti ...", quali quelli, per l'appunto, richiamati nel testo.

Con riferimento all'osservazione formulata, appare necessario operare una preliminare distinzione che, del resto, trova puntuale conferma normativa nel vigente Codice dei contratti pubblici: ci si riferisce alla distinzione tra la nozione di manutenzione ordinaria e quella di manutenzione straordinaria. La prima è disciplinata all'art. 3, lettera oo – quater) che definisce manutenzione ordinaria " ... le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione necessarie per eliminare il degrado dei manufatti e delle relative pertinenze, al fine di conservarne lo stato e la fruibilità di tutte le componenti, degli impianti e delle opere connesse, mantenendole in condizioni di valido funzionamento e di sicurezza, senza che da ciò derivi una modificazione della consistenza, salvaguardando il valore del bene e la sua funzionalità".

L'attività di manutenzione straordinaria è, invece, secondo quanto previsto dall'art. 3, lettera oo – quinquies) del Codice, identificata con la realizzazione delle " ... opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali dei manufatti e relative pertinenze, per adeguarne le componenti, gli impianti e le opere connesse all'uso e alle prescrizioni vigenti e con la finalità di rimediare al rilevante degrado dovuto alla perdita di caratteristiche strutturali, tecnologiche e impiantistiche, anche al fine di migliorare le prestazioni, le caratteristiche strutturali, energetiche e di efficienza tipologica, nonché per incrementare il valore del bene e la sua funzionalità".

Emerge dalla stessa natura delle attività, rispettivamente ricomprese nell'alveo dell'amministrazione ordinaria e/o di quella straordinaria, come il concetto di cronoprogramma possa logicamente e giuridicamente riferirsi esclusivamente

⁴ La tariffa offerta in sede di gara è calcolata sulla base del rapporto tra costi previsti e volumi di traffico stimati. A parità di costi, maggiori volumi di traffico determinano pertanto tariffe più basse, con maggiori probabilità di aggiudicazione nella procedura di gara.

⁵ Si allude ai rischi legati ad una cattiva gestione o all'inadempimento del contratto.

alle attività proprie dell'amministrazione straordinaria, oltre che delle attività di progettazione e /o realizzazione delle opere.

Ciò è, tra l'altro, confermato dalla previsione di cui all'art. 23 del Codice dei contratti pubblici che, al comma 8, stabilisce che *"... il progetto esecutivo [...] determina [...] il cronoprogramma coerente con quello del progetto definitivo"*: cronoprogramma il cui contenuto era rappresentato nella previgente disciplina (cfr. art. 40 del d.P.R. 10 ottobre 2010, n. 207) come *"... un diagramma che rappresenta graficamente la pianificazione delle lavorazioni gestibili autonomamente, nei suoi principali aspetti dal punto di vista della sequenza logica, dei tempi e dei costi"*; valevole ancora oggi a rappresentarne i caratteri e la relativa natura.

Per quel che concerne, invece, le attività riconducibili all'ordinaria amministrazione, l'art. 23, comma 8 del Codice dei contratti pubblici afferma che *"... il progetto esecutivo deve essere altresì corredato da apposito piano di manutenzione dell'opera e delle sue parti in relazione al ciclo di vita"*.

Come può evincersi dalla diversa locuzione utilizzata dal Codice dei contratti pubblici (piano, in luogo di cronoprogramma), il piano di manutenzione deve contenere necessariamente le tipologie degli interventi nonché l'ubicazione dove gli stessi debbono effettuarsi nonché la frequenza temporale degli stessi; esso invece, diversamente dal cronoprogramma, non contiene una esatta rappresentazione della sequenza logica dei tempi e dei costi degli interventi, anche in virtù delle ragioni rappresentate dall'operatore.

In tal senso è stato precisato il testo nell'Allegato A.

2.1.4 Suddivisione in fasi del rapporto concessorio

2.1.4.1 *Sintesi delle osservazioni*

In proposito, un operatore ha chiesto di precisare la motivazione in base alla quale la durata della concessione è suddivisa in fasi, nonché l'effetto di un eventuale ritardo di una fase rispetto a quella successiva. Inoltre, ha segnalato l'opportunità di precisare la circostanza che la durata della concessione decorra dalla relativa data di efficacia.

Un altro operatore ha espresso rilievi in merito alla *ratio* della disposizione di cui al punto 2.1 del Documento, osservando a tale riguardo che la particolare natura degli interventi previsti, sostanzialmente riconducibili alla realizzazione di opere di manutenzione straordinaria, renderebbe non articolabile la concessione in fasi, come, invece, indicato nel Documento.

2.1.4.2 *Valutazioni*

L'osservazione deve essere respinta nella sostanza, in quanto lo schema di concessione sarà utilizzato dal concedente anche ai fini della progettazione e realizzazione di opere individuate in un apposito quadro esigenziale e, dunque, non solo per regolare i rapporti concessori afferenti alla gestione delle tratte autostradali oggetto del presente procedimento.

Al riguardo, occorre sottolineare come il contratto di concessione deve essere predisposto anche al fine di assicurare la trasparenza tra il soggetto pubblico ed il soggetto privato in tema di reciproci obblighi, responsabilità, benefici e corretta allocazione dei rischi. Sotto questo profilo, proprio al fine di rendere chiari e trasparenti i reciproci obblighi – anche sotto il profilo delle eventuali conseguenze in caso di inadempimento degli stessi – si è ritenuto necessario definire un quadro di riferimento nel cui ambito il concedente possa contestualizzare e dettagliare gli obblighi del concessionario anche sotto il profilo temporale, pur precisando al punto 2.1 della parte I dell'Allegato A che la fase di gestione si sviluppa per l'intera durata della concessione. Ne consegue che, in caso di inadempimento imputabile, il contratto dovrà prevedere opportuni correttivi tariffari (vedi *infra*, 2.3.5.2) nonché apposite sanzioni e penali con la fissazione di importi congrui rispetto all'entità e gravità degli inadempimenti.

Si condivide, invece, l'osservazione secondo cui la durata della concessione deve decorrere dalla sua data di efficacia, che, per le concessioni autostradali, è da individuarsi nella data di registrazione da parte della Corte dei conti del decreto interministeriale MIT- MEF di approvazione della convenzione di concessione.

2.1.5 Durata della concessione

2.1.5.1 *Sintesi delle osservazioni*

Uno dei soggetti partecipanti alla procedura di consultazione, con riferimento alla durata della concessione, ha ritenuto accettabile una durata della concessione ridotta rispetto a quella ordinaria (non superiore a trenta anni), purché venga contestualmente assicurata una durata sufficiente ad ammortizzare il costo degli investimenti entro il termine del periodo concessorio e che venga prevista espressamente l'esclusione di un valore di subentro alla scadenza della concessione. Conseguentemente ha proposto di modificare nel senso suggerito il punto 2.1., lettera c) della parte I del Documento.

Inoltre, ha segnalato la necessità di prendere in considerazione, per il calcolo del periodo di tempo necessario al recupero degli investimenti da parte del concessionario, non solo i tempi e i costi per la progettazione e la realizzazione delle nuove opere ma altresì dell'onere di subentro eventualmente imposto al concessionario.

2.1.5.2 *Valutazioni*

Con riferimento alla prima osservazione in merito alla predeterminazione della durata della concessione, premesso che la durata della concessione è stabilita dal concedente, si rileva come non sia corretta l'affermazione secondo la quale la durata ordinaria dovrebbe essere pari a 30 anni, posto che il vigente Codice dei contratti pubblici ha modificato la precedente disciplina (che ne fissava, di norma, la durata in 30 anni), non prevedendo più alcuna indicazione esplicita sulla durata della concessione, pur potendosi evincere una durata ordinaria quinquennale e, per le concessioni ultraquinquennali, una durata collegata al tempo necessario al recupero degli investimenti.

In ordine alla proposta di modificare il punto 2.1 lett. c) del Documento, prevedendo che al termine della concessione non sia previsto alcun valore di subentro, si ritiene che, sebbene il valore di subentro possa in astratto rappresentare un ostacolo competitivo (inibendo la partecipazione alle procedure di gara per l'affidamento delle infrastrutture autostradali) va, di contro osservato come il Codice dei contratti pubblici (cfr. art. 178, comma 7) preveda una specifica disciplina di tale istituto. Tale previsione si rivela, infatti, indispensabile atteso che non si può escludere che il concessionario alla scadenza del rapporto concessorio non abbia ancora ammortizzato, in tutto o in parte, gli investimenti realizzati. Per tali ragioni l'osservazione non risulta accoglibile.

Infine, sull'ultimo aspetto emerso - per cui ai fini della determinazione della durata della concessione, si dovrebbe tener conto anche del tempo necessario al recupero dell'eventuale onere di subentro, eventualmente imposto al concessionario subentrante - si osserva che il sistema tariffario definito consente al partecipante alla gara di valutare quale livello di pedaggio iniziale proporre, nell'ambito dell'offerta, avuto riguardo anche all'ammontare dell'onere di subentro da recuperarsi nell'arco di vigenza temporale della concessione.

2.1.6 Revisione del PEF

2.1.6.1 *Sintesi delle osservazioni*

Un operatore ha osservato che l'utilizzo del riequilibrio è in grado di determinare comportamenti impropri e benefici di recupero a vantaggio del concessionario a fronte dei rischi che lo stesso si è assunto. Pertanto, a suo avviso, si dovrebbe procedere con un meccanismo di indennità specifico.

Il medesimo operatore ha osservato altresì che non sarebbe possibile indicare preventivamente le cause di forza maggiore, dovendosi far riferimento, al riguardo alla normativa del codice civile e alla giurisprudenza.

Un altro operatore ha suggerito di sopprimere la previsione di cui al punto 7.3 della Parte I del Documento, dato il carattere di assoluta eccezionalità delle cause di forza maggiore. Inoltre, ha osservato che la previsione di un parere di competenza dell'Autorità, in merito alla revisione del PEF, non discende da alcuna previsione normativa.

2.1.6.2 *Valutazioni*

Le osservazioni del primo operatore non possono essere accolte per le seguenti ragioni. Il Documento (cfr. punto 7 della parte I) elenca le ipotesi in cui si può procedere ad una revisione del PEF e ciò al fine di evitare che attraverso un ricorso generalizzato dell'istituto si finisca per alterare il principio secondo cui il rischio operativo è posto in capo al concessionario. Sotto questo profilo il ricorso ad un meccanismo di indennizzo produrrebbe una limitazione del rischio, evidentemente incoerente con la disciplina normativa, che il medesimo operatore ha correttamente evidenziato con riguardo al meccanismo della revisione del PEF.

Quanto al tema dell'elencazione delle preventive cause di forza maggiore, si ritiene opportuno prevedere un'elencazione nel contratto al fine di individuare le principali tipologie di fattispecie effettivamente riconducibili alla forza maggiore, atteso che il codice civile contiene a sua volta clausole generali. Conseguentemente, è stato integrato il relativo punto nell'Allegato A.

Infine, sull'ultimo aspetto emerso, si osserva che il menzionato parere rientra nelle funzioni di verifica della corretta applicazione dei principi e dei criteri tariffari dettati dall'Autorità nell'esercizio dei poteri ad essa attribuiti dalla norma istitutiva (art. 37, comma 2, lett. b), c) e g) del d.l. 201/2011).

2.1.7 Criteri economici di aggiudicazione della gara

2.1.7.1 *Sintesi delle osservazioni*

Un operatore ha proposto che, per la valutazione delle offerte in sede di gara, debba essere utilizzato un unico criterio di tipo economico (come ad esempio il livello iniziale di tariffa) e non il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa che, contenendo un "mix" di fattori, è maggiormente discrezionale e pertanto soggetto a ricorsi e distorsioni.

2.1.7.2 *Valutazioni*

I criteri di valutazione delle offerte rappresentano un peculiare elemento della procedura di affidamento della concessione, dettagliatamente disciplinato dal Codice dei contratti pubblici. Lo stesso codice prescrive infatti, all'art. 95, che il criterio da utilizzare nel caso in esame sia quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

2.1.8 Penali

2.1.8.1 *Sintesi delle osservazioni*

Un soggetto partecipante alla consultazione ha chiesto di introdurre dei meccanismi di penale maggiormente incisivi, con previsione, in casi estremi, di clausole di decadenza della concessione, per la mancata o ritardata esecuzione degli investimenti.

2.1.8.2 *Valutazioni*

La struttura del sistema tariffario posta in consultazione si fonda sui principi di efficienza delle gestioni e di qualità dei servizi, nonché sul principio di simulazione della pressione competitiva che, nella regolazione dei mercati afferenti a monopoli naturali – quale quello autostradale – risulta essenziale per una gestione efficace ed efficiente del bene oggetto di concessione.

Detti principi si concretizzano nell'associazione, ad ogni elemento economico rilevante ai fini della tariffa, delle necessarie metodologie e procedure di controllo e verifica del rispetto dei principi di equità, trasparenza e non discriminazione.

In questo contesto, il tema dell'attuazione degli investimenti costituisce un elemento essenziale della componente tariffaria. Con riferimento ai meccanismi afferenti alla mancata o ritardata effettuazione degli investimenti, si ritiene che le misure poste in consultazione, basate su correttivi tariffari, siano adeguate al fine di assicurare l'incisività richiesta.

Con riguardo alle c.d. clausole di decadenza della concessione, si rileva che il codice dei contratti pubblici, nell'ottica della privatizzazione del rapporto concessorio, prevede un'articolata disciplina sulle cause di scioglimento e/o estinzione del contratto di concessione.

2.1.9 Obblighi del concessionario

2.1.9.1 *Sintesi delle osservazioni*

Un operatore ha proposto l'eliminazione dell'obbligo di comunicazione (al concedente e all'Autorità) degli indicatori previsionali di qualità nonché dei dati afferenti al sistema tariffario, per evitare aggravii amministrativi.

Un soggetto partecipante alla consultazione ha chiesto che lo schema di concessione preveda la prestazione di idonee garanzie di pagamento del valore di subentro al concessionario uscente, prima dell'effettivo subentro.

2.1.9.2 Valutazioni

Con riferimento al tema degli indicatori di qualità, si ritiene che l'obbligo di comunicazione sia necessario, in quanto l'eventuale applicazione di correttivi tariffari, nonché l'attribuzione di premi e penali, devono essere correlate al confronto fra i valori previsionali e quelli misurati annualmente.

In relazione alla comunicazione all'Autorità dei dati afferenti al sistema tariffario, si richiama quanto osservato *infra* (2.3.8.2).

Per quanto attiene alle garanzie correlate al versamento al concessionario uscente del valore di subentro eventualmente previsto, si rileva che tale previsione rientra nelle esclusive attribuzioni del concedente.

2.1.10 Tutela della salute

2.1.10.1 Sintesi delle osservazioni

Una amministrazione comunale ha chiesto che venga tutelata e salvaguardata la salute delle persone nei luoghi confinanti con l'arteria A5 dai rumori prodotti dal traffico, con particolare attenzione ai centri abitati posti nelle vicinanze dell'autostrada.

2.1.10.2 Valutazioni

Si ritiene che il tema possa essere efficacemente trattato nell'ambito delle valutazioni del concedente in merito al quadro esigenziale da inserire nella concessione. In ogni caso, si segnala che, per quanto di competenza dell'Autorità, nell'Allegato A (cfr. punto 20.9 parte II) è stata prevista una specifica area tematica per l'identificazione degli indicatori di qualità con riferimento all'impiego di barriere antirumore, in attuazione del Piano di Risanamento acustico ambientale previsto dalla legge n. 447/95 e successivi decreti attuativi.

2.2 Quesito n. 2 – Struttura del sistema tariffario

Con il quesito n. 2, l'Autorità ha richiesto osservazioni ed eventuali proposte puntuali e motivate in merito alla struttura del sistema tariffario (Sezioni 1, 2 e 3, Parte II, del Documento), descritta nella relazione illustrativa (allegato B alla delibera n. 86/2017, paragrafo 3), cui si rinvia.

2.2.1 Approccio metodologico

2.2.1.1 Sintesi delle osservazioni

Alcuni *stakeholder* ritengono che il sistema tariffario proposto dall'Autorità condurrebbe, anziché ad una semplificazione, ad un approccio metodologico maggiormente complesso rispetto a quello in precedenza adottato.

2.2.1.2 Valutazioni

Le osservazioni sopra riportate non sono condivisibili, in quanto, differentemente da quanto asserito, si ritiene che l'approccio metodologico adottato nel nuovo modello non si discosti in misura rilevante, in termini di impostazione, da quelli adottati, con varie declinazioni, in precedenza. Come già precedentemente indicato, si è tuttavia proceduto ad affermare ulteriormente il principio di simulazione della pressione competitiva che, nella regolazione dei mercati afferenti a monopoli naturali – quale quello autostradale – risulta essenziale per una gestione efficace ed efficiente del bene oggetto di concessione: detto principio si concretizza nell'associazione, ad ogni elemento economico costitutivo del sistema tariffario, delle necessarie metodologie di valorizzazione e delle procedure di controllo e verifica del rispetto dei principi di equità, trasparenza e non discriminazione.

2.2.2 Individuazione delle attività pertinenti ai fini della disciplina del sistema tariffario

2.2.2.1 *Sintesi delle osservazioni*

Con particolare riferimento al punto 3, Sezione I, parte II, del Documento, è stato innanzitutto rilevato che, nell'ambito del sistema tariffario, le attività non regolate non dovrebbero essere considerate come rilevanti ai fini dell'extraprofittabilità.

2.2.2.2 *Valutazioni*

Fra i principi ed i criteri fissati dall'Autorità, è previsto che l'ammontare dei costi operativi rilevanti ai fini della determinazione delle tariffe sia computato al netto dell'extraprofitto generato dalle attività accessorie.

Conseguentemente, la dinamica tariffaria, governata dai principi e dai criteri fissati dall'Autorità ed esplicitata nel PFR, si dovrà sviluppare in maniera da soddisfare, in via preventiva, la condizione essenziale dell'equilibrio economico del concessionario, dando evidenza che il flusso attualizzato dei ricavi previsti *ex ante* sulla base della offerta in fase di gara sia equivalente al flusso attualizzato dei costi previsti ed ammissibili ai fini tariffari. Considerato che è prevista una procedura ad evidenza pubblica, ogni partecipante sarà indotto a formulare la propria offerta in modo tale che il PEF evidenzii il soddisfacimento della predetta condizione, tenendo conto anche del citato extraprofitto.

Ciò premesso, appare chiaro che l'osservazione circa l'irrilevanza delle attività non regolate non possa essere condivisa.

2.2.3 Valutazione dei costi di capitale e tasso di sua remunerazione

2.2.3.1 *Sintesi delle osservazioni*

Gli *stakeholder* hanno formulato diverse osservazioni in merito alla remunerazione (WACC) del capitale investito netto (CIN). In sostanza, i diversi soggetti si sono trovati d'accordo sul chiedere, ai fini della remunerazione del CIN, l'utilizzo di un WACC nominale *pre-tax* applicato al CIN non rivalutato o, in subordine, hanno richiesto la possibilità di poter scegliere se utilizzare un WACC reale *pre-tax* da applicare a un CIN rivaluto ovvero un WACC nominale, ed applicarlo ad un CIN non rivalutato. Nelle diverse misure disposte dall'Autorità, invece, l'unica opzione per determinare la remunerazione del CIN era quella relativa all'utilizzo di un WACC reale *pre-tax* da applicare ad un CIN rivalutato. In caso di CIN indicizzato, gli *stakeholder* hanno, inoltre, proposto l'utilizzo del deflatore IFL, in analogia al settore aeroportuale. Alcuni di essi hanno inoltre proposto di non inserire il capitale circolante netto fra gli elementi costitutivi del CIN, in considerazione del fatto che la precedente disciplina regolatoria non lo prevedeva.

Sono state inoltre richieste precisazioni circa le ragioni per le quali, nell'ambito dello stesso PEF, debbano essere utilizzati tassi di remunerazione differenti, e in merito al tasso di attualizzazione da utilizzare al fine di mantenere la condizione di orientamento ai costi per la tariffa di gestione.

Attraverso le osservazioni fatte pervenire nel corso della consultazione, alcuni *stakeholder* hanno contestato altresì l'utilizzo dell'inflazione programmata come indice di rivalutazione, proponendo in alternativa, ad esempio, il deflatore degli investimenti fissi lordi.

Infine, è stata richiesta l'inclusione degli *asset* non devolvibili all'interno della componente tariffaria di costruzione.

2.2.3.2 *Valutazioni*

Al riguardo, si ritiene utile richiamare preliminarmente quanto definito per gli altri settori regolati, ed in particolare che:

- per il settore aeroportuale l'Autorità ha ritenuto opportuno, con la delibera 64/2014 e con la delibera 92/2017, lasciare al gestore l'opzione di scegliere se utilizzare il WACC reale *pre-tax* per remunerare il CIN rivalutato ovvero utilizzare il WACC nominale *pre-tax* per remunerare il CIN non rivalutato. In merito a quanto rilevato fino ad oggi dall'Autorità, solo un gestore su 14 ha optato per l'utilizzo del CIN storico (ossia non rivalutato) applicato al WACC nominale *pre-tax*;
- per il settore ferroviario, stante la consistente durata tecnico-economica degli *asset* in capo al gestore infrastrutturale e la presenza in contabilità di significative immobilizzazioni relative ad annualità pregresse, l'Autorità, con delibera 96/2015, ha ritenuto opportuno adeguare il sistema tariffario alla specifica disciplina applicabile a detto settore in materia di ammortamenti, lasciando come unica opzione perseguibile quella di utilizzare, ai fini dei calcoli della remunerazione del capitale investito, un WACC nominale *pre-tax* applicato ad un CIN storico.

Dunque, in merito alle osservazioni pervenute, in considerazione della neutralità economica tra i due approcci, si ritiene di accogliere parzialmente le proposte di emendamento, lasciando la possibilità al concedente di scegliere quale dei due approcci utilizzare.

In merito alle richieste di precisazioni, si osserva che il tasso utilizzabile per l'attualizzazione dei flussi di cassa, in grado di garantire l'equilibrio economico, è il WACC nominale *pre-tax*. Ciò spiega la ragione per la quale, in caso di utilizzo del WACC reale *pre-tax* per la remunerazione del capitale, risulteranno adottati due tassi differenti.

Con riferimento alla contestazione relativa all'indice di rivalutazione, si ritiene che il deflatore degli investimenti fissi lordi possa essere più rappresentativo dell'inflazione programmata. Tuttavia, essendo suddetto indice rilevabile solo a consuntivo, risulta che in concreto questo possa essere utilizzato solo in sede di contabilità regolatoria e per valorizzare le immobilizzazioni non devolvibili ad inizio concessione. Si osserva inoltre che, qualora si opti per una rivalutazione degli *asset*, una corretta remunerazione si può avere solo applicando come indice di rivalutazione ai fini della determinazione delle tariffe all'interno del periodo concessorio il medesimo indice utilizzato per la determinazione del WACC, ovvero l'inflazione programmata. Pertanto, alla luce delle considerazioni esposte, si accoglie parzialmente la proposta di utilizzare il deflatore degli investimenti fissi lordi come indice di rivalutazione degli *asset*, nei termini esplicitati al punto 10.3 nell'Allegato A.

In riferimento all'osservazione relativa all'inclusione nel CIN del capitale circolante netto, rappresentato dal saldo tra rimanenze, crediti verso clienti e debiti commerciali, si evidenzia che tale approccio, finalizzato a correggere eventuali effettivi distorsivi (positivi o negativi), costituisce una prassi regolatoria applicata anche ad altre modalità di trasporto (settori ferroviario e aereo).

In merito alla richiesta di inclusione degli *asset* non devolvibili all'interno della componente tariffaria di costruzione, si rimanda alla relativa trattazione (vedi *infra*, 2.2.7.2).

2.2.4 Ammissibilità dei costi

2.2.4.1 Sintesi delle osservazioni

Gli *stakeholder* hanno avanzato diverse richieste, ritenendo, in particolare, che i criteri di ammissibilità dei costi debbano essere applicati ai soli costi di capitale (investimenti) e non ai costi operativi. In coerenza con le proprie proposte in merito al sistema tariffario, hanno chiesto l'eliminazione dei punti 8 e 9 della parte II del Documento, relativi ai criteri di ammissibilità dei costi operativi ed al trattamento del margine da attività commerciali. Chiedono, infine l'espunzione della preventiva approvazione del concedente circa gli investimenti reversibili da effettuare.

2.2.4.2 Valutazioni

Si ritiene che i rilievi sopra riportati siano tutti da respingere per le ragioni sotto esposte.

In base al dettato dell'art.37, comma 2, lettera a) della propria legge istitutiva, l'Autorità è tenuta a garantire condizioni eque e non discriminatorie di accesso alle reti autostradali, secondo metodologie che incentivino, fra l'altro, l'efficienza produttiva delle gestioni ed il contenimento dei costi per utenti, imprese e consumatori. Con specifico riferimento alla definizione del sistema tariffario oggetto della presente regolazione, è pertanto una precisa prerogativa dell'Autorità perseguire tali finalità dettando specifici criteri per l'ammissibilità dei costi operativi.

Nella costruzione tariffaria, la dinamica annua afferente alla componente di gestione si fonda sull'applicazione del tasso di inflazione programmata, nonché del tasso di efficientamento, al livello tariffario iniziale che emerge dallo svolgimento della procedura di gara. Detto livello tariffario iniziale discende, a sua volta, dall'applicazione di una percentuale di ribasso, autonomamente indicata da ogni partecipante alla gara, al livello tariffario a base d'asta determinato dal concedente. Per la determinazione di quest'ultimo livello a base d'asta, il concedente si avvale dei criteri fissati dall'Autorità – necessari per la definizione dei costi pertinenti ed efficienti correlati alla suddetta componente tariffaria –, nonché dei relativi *format* di contabilità regolatoria.

Peraltro, lo stesso partecipante alla procedura di gara, nell'autonoma valutazione del livello della propria offerta, usufruisce dei criteri di ammissibilità dei costi al fine di disporre degli elementi necessari per la compilazione del *format* afferente al PFR, che costituisce parte integrante dell'offerta stessa.

Inoltre, i criteri di ammissibilità dei costi operativi costituiscono il quadro di regole attraverso il quale il concessionario è tenuto a compilare annualmente i *format* di contabilità regolatoria, da trasmettere al concedente ed all'Autorità, anche al fine di consentire a quest'ultima la realizzazione delle analisi finalizzate alla determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale.

Ciò affermato, appare pienamente giustificata la presenza di criteri di ammissibilità dei costi operativi all'interno del modello tariffario definito.

Riguardo all'osservazione afferente alle immobilizzazioni materiali non reversibili, si ritiene che il riferimento all'approvazione del concedente – che avviene implicitamente attraverso l'approvazione del PFR, che le ricomprende – sia motivato dalla necessità di prevedere, in capo al concedente stesso, adeguati strumenti di controllo e verifica al fine di assicurare, per tali *asset*, la pertinenza all'attività autostradale, in modo da evitare l'indebita remunerazione in tariffa di *asset* non inerenti a tale attività.

2.2.5 Livello tariffario iniziale

2.2.5.1 Sintesi delle osservazioni

Alcuni *stakeholder* hanno chiesto, innanzitutto, che la componente tariffaria di gestione si basi esclusivamente sul livello tariffario iniziale e sull'indicatore di produttività X. Inoltre, è stata avanzata una richiesta di precisazione sul criterio utilizzato per la definizione del livello tariffario massimo iniziale.

2.2.5.2 Valutazioni

Al punto 5.3 del Documento sono definite le componenti tariffarie di gestione (T_G) e di costruzione (T_K). Il testo posto in consultazione risponde alla necessità, da un lato, di definire in maniera chiara e trasparente a quali categorie di costo sia correlata ciascuna delle suddette componenti tariffarie, e dall'altro di garantire *ex ante* l'equilibrio economico complessivo del concessionario.

Di contro, è stato osservato *“che l'associazione tra attribuzione dei rischi al concessionario e l'espletamento di procedure competitive associate al 'prezzo' siano la migliore garanzia per la massimizzazione del valore per la collettività, costituito da un miglior prezzo a una più bassa tariffa complessiva nel tempo”* e pertanto è stato chiesto di eliminare le prescrizioni finalizzate ad assicurare, per la componente di gestione, che il flusso attualizzato di ricavi sia pari a quello dei costi operativi, comprensivi del recupero dei costi di capitale afferenti agli *asset* non reversibili.

L'osservazione in questione non appare meritevole di accoglimento. La definizione di equilibrio economico e finanziario, così come contenuta all'art. 3, lettera fff) del Codice dei contratti pubblici, presuppone la presenza della condizione di convenienza economica, che si verifica allorché la gestione della concessione possiede la capacità di generare per il capitale investito un livello di redditività adeguato. In tale ambito, il PFR associato all'offerta del partecipante alla gara (che ricomprende anche la componente tariffaria di gestione), deve dimostrare la cosiddetta “neutralità finanziaria” che si verifica allorché il tasso interno di rendimento (TIR) è pari al WACC.

Per quanto riguarda l'osservazione afferente ai criteri di determinazione del livello tariffario iniziale da parte del concedente, si ribadisce, come enunciato al punto 1.3 del Documento, che il concedente provvede a determinare il livello iniziale della componente tariffaria di gestione, da porre a base di gara, avvalendosi dei criteri fissati per la definizione dei costi pertinenti ed efficienti correlati alla componente tariffaria gestionale, nonché dei relativi *format* di contabilità regolatoria.

2.2.6 Valore di subentro

2.2.6.1 Sintesi delle osservazioni

Alcuni soggetti coinvolti nella procedura di consultazione hanno proposto di prevedere la possibilità di inserire, al termine della concessione, un valore di subentro, al fine di determinare una riduzione del livello tariffario. Hanno, inoltre, chiesto, qualora venga posto a carico del concorrente il pagamento di un valore di subentro a favore del concessionario uscente, di chiarire se l'ammortamento di tale valore vada a determinare il livello della tariffa di gestione.

2.2.6.2 Valutazioni

Si ritiene che la proposta di prevedere un valore di subentro a fine concessione – anche al fine del contenimento delle tariffe – non possa essere accolta in quanto tale valore costituisce un'importante barriera all'ingresso a discapito della concorrenza. Va, inoltre, rilevato che l'attuale disciplina contiene un'esatta previsione in tema di onere di subentro (cfr. art. 178, comma 7 del Codice dei Contratti), anche con riguardo al profilo funzionale dello stesso, che è volto ad assicurare un indennizzo al concessionario uscente pari al costo effettivamente sostenuto dallo stesso per la realizzazione delle opere non ancora ammortizzate alla scadenza della concessione. L'accoglimento delle proposte

avanzate porterebbe ad un'applicazione dell'istituto al di fuori dell'ipotesi legislativa, in contrasto con la *ratio* sottesa, volta al contenimento - se non all'azzeramento - dell'onere di subentro.

In ogni caso, se previsto, il valore di subentro è posto per legge in capo al concessionario subentrante, che dovrebbe comunque recuperarlo attraverso la tariffa, e pertanto senza alcun beneficio complessivo per gli utenti autostradali.

Quanto alla richiesta di far concorrere l'eventuale onere di subentro alla determinazione della componente tariffaria di gestione, la stessa non è accoglibile poiché, essendo detta componente soggetta ad efficientamento, non appare possibile chiedere al concessionario subentrante di rinunciare al recupero integrale di un importo (i.e. l'onere di subentro) posto a suo carico nell'ambito della procedura di gara. Pertanto l'eventuale onere di subentro, rappresentando peraltro un costo sostenuto per la realizzazione di opere non ancora ammortizzate, concorre alla determinazione della componente tariffaria di costruzione.

2.2.7 Asset non reversibili

2.2.7.1 *Sintesi delle osservazioni*

Sul punto, alcuni *stakeholder* hanno chiesto che i costi di capitale degli *asset* non reversibili (ammortamento e remunerazione del capitale investito netto) non siano inclusi nella componente tariffaria di gestione, ma in quella di costruzione.

2.2.7.2 *Valutazioni*

La richiesta non può essere accolta.

Gli *asset* non reversibili sono prevalentemente costituiti da beni tangibili non devolvibili gratuitamente al concedente alla scadenza della concessione. La loro inclusione nella tariffa di costruzione, relativa ai nuovi investimenti, comporterebbe il riconoscimento di un ammortamento finanziario basato sulla durata residua della concessione. Ciò consentirebbe al concessionario, con effetto evidentemente distorsivo, di recuperare integralmente in tariffa il costo degli *asset* entro la scadenza della concessione, pur mantenendone la proprietà e la disponibilità al termine della stessa. Va inoltre osservato che l'inclusione degli *asset* non reversibili nella componente tariffaria di gestione ne garantisce l'efficientamento.

2.2.8 Determinazione della tariffa unitaria media.

2.2.8.1 *Sintesi delle osservazioni*

Con riferimento al punto 5 della Parte II del Documento è stato proposto lo stralcio dal testo del canone annuo del 2,4%, ritenendo che quest'ultimo non sia componente della tariffa. E' stato, inoltre, richiesto di precisare il riferimento normativo relativo all'integrazione al canone; nonché di esplicitare se il riferimento alle imposte si riferisca in particolare all'IVA.

2.2.8.2 *Valutazioni*

Si rileva che il punto 5.2, Parte II, del Documento afferma già che "*la tariffa unitaria media è determinata al netto: a) di quanto il concessionario è tenuto a corrispondere ai soggetti legittimati, ovvero: a.1) canone annuo ai sensi dell'art. 1, comma 1020, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, fissato in misura pari al 2,4% dei proventi netti dei pedaggi [...]*". E' pertanto evidente che tale canone non rappresenta una componente della tariffa.

Da accogliere, viceversa, l'invito ad una precisazione del riferimento normativo all'integrazione del canone. In tal senso, si è provveduto ad integrare il punto 5.2.

Per quanto riguarda la definizione di "imposte", è del tutto evidente come la stessa, ad oggi, si riferisca all'IVA.

2.3 Quesito n. 3 – Dinamica tariffaria

Il quesito n. 3 ha ad oggetto la richiesta di osservazioni ed eventuali proposte puntuali e motivate in merito alla dinamica tariffaria esposta nella Sezione 3, punto 15 del Documento e dettagliatamente illustrato nella Sezione 3 della relazione a quel Documento.

2.3.1 Componente tariffaria di gestione

2.3.1.1 *Sintesi delle osservazioni*

Una prima osservazione chiede di precisare il funzionamento dal punto di vista operativo della componente in argomento, indicata nella formula del punto 15.1 del Documento, con riferimento a quella relativa al primo anno del secondo periodo regolatorio.

2.3.1.2 *Valutazioni*

Nel Documento si afferma che tale componente (i) per il primo anno della concessione, coincide con il corrispondente livello tariffario iniziale emergente dalla procedura di gara, (ii) per il primo anno di ciascun periodo regolatorio successivo al primo, scaturisce dall'applicazione della stessa formula di cui al punto 15.1 alla tariffa dell'ultimo anno del periodo regolatorio precedente. A tale proposito, accogliendo la richiesta di precisazione, si è ritenuto opportuno declinare in modo più dettagliato la formula tariffaria riportata nel punto 15.1, in modo da rendere più evidente il concetto di tariffa "bicomponente" determinata al momento della stipula della concessione, con orizzonte esteso all'intero periodo di sua validità.

Sulla base della nuova formulazione di maggior dettaglio, è risultato poi opportuno declinare singolarmente, le due componenti di gestione e di costruzione.

In sintesi, una volta fissato $T_{G,gara}$ (cfr. formula al punto 15.1, parte II nell'Allegato A), e assunti i parametri P e X come indicati dal concedente, la dinamica della componente tariffaria di gestione è automaticamente determinabile *ex ante* per ciascun anno, fino alla scadenza della concessione.

Inoltre, atteso che la componente integrativa, già inserita nella formula tariffaria, è da determinarsi annualmente in esito alle verifiche sul conseguimento degli obiettivi afferenti alla qualità dei servizi e all'attuazione degli investimenti, nonché alla rideterminazione delle poste figurative, si è ritenuto di adottare una formulazione maggiormente dettagliata in riferimento all'adeguamento annuo della tariffa unitaria media, come riportato nei punti 19, 20, 21 e 22, parte II dell'Allegato A.

2.3.2 Metodologia di determinazione dell'indicatore di produttività X

2.3.2.1 *Sintesi delle osservazioni*

In un altro gruppo di osservazioni - ritenendo che i risultati dell'analisi condotta per la delibera n. 70/2016 dell'Autorità non siano direttamente applicabili agli obiettivi di adeguamento tariffario anche in relazione alla necessità di aggregazione delle concessionarie – si suggerisce l'affiancamento al metodo SFA (*Stochastic Frontier Analysis*) di stime econometriche, valutazioni qualitative, risultati di studi ingegneristici e modelli *Activity Based Cost*. A tal proposito, uno degli *stakeholder* ribadisce quanto già sostenuto nel corso della consultazione propedeutica alla delibera n. 70/2016, circa la correttezza dell'inclusione della dimensione chilometrica di rete nella funzione di costo. Lo stesso rileva poi la necessità di definire obiettivi di efficientamento, senza lasciare margini di discrezionalità che possano dare luogo a contenziosi, ritenendo altresì opportuno che tale obiettivo sia uguale per tutte le nuove concessioni. Viene segnalata inoltre la problematica dell'*overfitting*.

2.3.2.2 *Valutazioni*

Con riferimento ai rilievi sollevati riguardo all'impiego della SFA nell'ambito del procedimento in oggetto, anche alla luce dei distinguo riportati nella relazione istruttoria alla delibera n. 70/2016, occorre rilevare che in tale sede si era sottolineato come l'utilizzo di valutazioni qualitative, studi ingegneristici o modelli di *Activity Based Cost* (ABC) non fosse applicabile alla definizione degli ambiti ottimali delle gestioni autostradali, poiché per tale definizione l'analisi dei costi non poteva che essere condotta sui costi suddivisi per natura. Nel medesimo paragrafo, si menzionava questi modelli, precisando tuttavia come l'utilizzo dei medesimi fosse da valutare in funzione degli specifici obiettivi della regolazione. In ogni caso, come desumibile dalla tabella proposta da uno *stakeholder*, sono pochissimi i casi in cui la metodologia ABC è stata proposta (3 su 11), e peraltro in settori caratterizzati da operatori che sono presenti sia in attività regolate sia in attività non regolate e/o dove i servizi regolati sono una pluralità, e pertanto nei casi in cui è più pressante la necessità di separare i costi comuni per arrivare ad una corretta attribuzione dei costi ammissibili al singolo servizio regolato. Dalla medesima tabella peraltro si deduce che circa tre quarti dei regolatori ivi elencati utilizza la metodologia di SFA per stimare l'efficienza, e in periodi temporali differenti, il che evidenzia la piena tenuta scientifica del metodo e la sua oramai consolidata presenza nella prassi regolatoria. In ogni caso si è ritenuto opportuno effettuare ulteriori

valutazioni basate sullo strumento della *Stochastic Frontier Analysis*, provvedendo innanzitutto ad integrare il *database* con i dati dei concessionari degli ultimi due anni (2015 e 2016) ed effettuando una stima sull'intero periodo temporale a disposizione (2005-2016) per poi estrarre tre differenti valori sulla base di altrettanti periodi temporali dei costi effettivi, affiancando all'arco temporale considerato originariamente (a partire dal 2005) anche i periodi 2007-2016 e 2012-2016. Pertanto la proposta di modifica non può essere accolta.

In merito all'inclusione nella funzione dei costi totali dei km di rete quale "*livello degli input*", si rileva che la lunghezza della rete autostradale di ogni concessionario è una variabile importante da valutare perché rappresenta una caratteristica del concessionario stesso, che va ad incidere sul prodotto che viene offerto agli utenti del servizio. È infatti chiaro che, oltre ai volumi di traffico, legati alla lunghezza della rete, anche una maggiore o minore estensione chilometrica della rete stessa genera un maggior o minor costo di manutenzione e rinnovo. Si osserva che tale variabile è stata considerata altresì nella letteratura economica (Benfratello et al., 2009, citato nella Delibera n. 70/2016, relativo proprio al settore autostradale italiano).

Alla luce delle considerazioni sopra esposte e sulla base delle elaborazioni svolte, si è determinato per l'indicatore di produttività X_t di cui al punto 17.2 della parte II dell'Allegato A, un valore pari a 1,5% annuo per il primo periodo regolatorio. Tale valore risulta compatibile con l'andamento della *performance* media del settore, e laddove conseguito, consentirà di far raggiungere al concessionario il livello complessivo di efficienza già al termine del primo periodo regolatorio.

Con riferimento alla problematica dell'*overfitting* (che sorge quando il numero di parametri stimati è elevato rispetto al numero di osservazioni) posta da uno *stakeholder*, si sottolinea preliminarmente come il *database* utilizzato per le analisi in oggetto includa un numero maggiore di anni di osservazioni (fino al 2016 incluso) rispetto al medesimo *database* utilizzato nel procedimento che ha condotto all'adozione della delibera n. 70/2016. Si rileva inoltre come l'insorgere di questa problematica sia più probabile con l'utilizzo della forma funzionale translogaritmica (che incorpora non solo le variabili in forma "lineare", ma anche i loro valori quadratici e le interazioni per ogni coppia delle stesse), il cui affiancamento all'utilizzo della forma funzionale Cobb-Douglas era stato tra l'altro richiesto e suggerito dai medesimi *stakeholder*, sempre nell'ambito del procedimento conclusosi con l'adozione della delibera n. 70/2016⁶. Proprio le affermazioni rese dagli *stakeholder* nell'ambito del citato procedimento, peraltro relative ad un *database* che conteneva un numero di anni inferiore rispetto a quello attualmente utilizzato, portano ad escludere la presenza della problematica dell'*overfitting* nel caso attualmente all'esame.

Per quanto riguarda infine le osservazioni in merito alla necessità di definire obiettivi di efficientamento, senza lasciare margini di discrezionalità che possano dare luogo a contenziosi ed in merito alla possibilità di applicare un valore percentuale "obiettivo" ancorato espressamente all'evoluzione inflattiva, si rimanda al paragrafo successivo.

2.3.3 Evoluzione temporale dell'indicatore di produttività X e del WACC

2.3.3.1 *Sintesi delle osservazioni*

Sulla tematica del periodo temporale per il quale dovrebbe essere determinato il coefficiente di produttività X e sulla prevedibilità del medesimo, si è osservato che, al fine della formulazione dell'offerta, detto coefficiente dovrebbe essere reso noto per l'intera durata della concessione, eventualmente ancorandolo ad un indicatore prestabilito.

Si è osservato inoltre che incrementi tariffari corrispondenti agli investimenti effettivamente realizzati nel periodo dovrebbero essere calcolati sulla base di un tasso di remunerazione (WACC) aggiornato per ogni successivo periodo regolatorio.

Infine, viene richiesto di precisare se la remunerazione degli investimenti sia distribuita su tutta la durata della concessione, oppure afferisca ai soli primi cinque anni.

⁶ Nell'ambito dei contributi a suo tempo prodotti, si afferma che "*con la funzione di costo Cobb-Douglas il numero di parametri da stimare è limitato, in quanto non vengono prese in considerazione interazioni e parametri aumentati: tale numero limitato di parametri aumenta l'efficienza degli stimatori nel caso in cui il dataset sia di piccole o medie dimensione e non esistano dati per più lunghi periodi di tempo*"; parimenti, si asserisce che "*A causa del numero elevato di parametri da stimare la funzione translogaritmica è molto più difficile da implementare e richiede dataset di grandi dimensioni che non sempre sono disponibili*". Infine, nei medesimi documenti si sostiene che "*Il dataset raccolto da ART con i dati delle concessionarie tra il 2005 e il 2013 ha circa 170 osservazioni che è un numero limitato di osservazioni ma ancora sufficiente per stimare la funzione di costo translogaritmica, limitando il numero delle covariate*."

2.3.3.2 Valutazioni

Si osserva preliminarmente che dal codice degli appalti si evince una durata ordinaria delle concessioni pari a cinque anni. Tale previsione peraltro è coerente con il primo periodo regolatorio in relazione al quale l'Autorità deve determinare l'indicatore di produttività X, ai sensi della propria norma istitutiva.

Il valore di tale indicatore riportato nel paragrafo 2.3.2.2 consente, al termine del primo periodo regolatorio, il raggiungimento della frontiera di efficienza come attualmente stimata.

Ai fini comunque dell'evoluzione dell'indicatore di produttività X nell'ambito del rapporto concessorio ed in particolare per i periodi regolatori successivi al primo quinquennio, si è ritenuto opportuno precisare quanto già previsto nel testo del Documento a proposito del meccanismo di aggiornamento al termine di ogni periodo regolatorio dei parametri del *price cap* (tra i quali l'indicatore di produttività X) nonché del WACC. In tal senso, sono stati modificati, nella parte II del citato Allegato A, i punti, 2.2, 14.6 e 17.5.

Di conseguenza al punto 17.5, è stato eliminato il riferimento a stime previsionali del fattore X per i periodi successivi al primo.

Quanto alla remunerazione degli investimenti, si conferma che la stessa è da prevedersi in correlazione a tutta la durata della concessione.

2.3.4 Componente tariffaria di costruzione

2.3.4.1 Sintesi delle osservazioni

Alcune osservazioni pervenute evidenziano la necessità che nella componente tariffaria di costruzione sia possibile compensare anche i costi di gestione legati ai nuovi investimenti, come previsto dalla precedente regolamentazione. Viene inoltre proposto (i) che la componente tariffaria di costruzione sia applicata agli investimenti effettivamente realizzati e non agli investimenti programmati, (ii) di includere in detta componente di costruzione i costi del capitale riferiti agli *asset* non reversibili.

2.3.4.2 Valutazioni

A riguardo si evidenzia che il modello tariffario definito introduce una netta separazione fra le attività di gestione e quelle di costruzione, facendo corrispondere a ciascuna di esse una specifica componente tariffaria, rispettivamente caratterizzata da peculiari modalità di determinazione ed evoluzione.

Per entrambe dette componenti tariffarie, si è previsto (i) la determinazione del rispettivo livello all'atto della stipula della concessione, e (ii) un successivo adeguamento annuale in esito a procedure di monitoraggio che, nel caso della componente di costruzione, afferiscono proprio allo stato di attuazione degli investimenti, come auspicato dagli *stakeholder*.

Ciò premesso, si ritiene pertinente e meritevole di accoglimento l'osservazione riguardante i costi di gestione correlati alle opere oggetto di investimento, in quanto essa risponde all'esigenza di assicurare al concessionario che siano adeguatamente tenuti in considerazione, nella costruzione tariffaria, i nuovi costi operativi che conseguono all'esecuzione di opere afferenti agli *asset* reversibili al termine del periodo concessorio. Si è quindi provveduto ad apportare le necessarie modifiche nell'Allegato A, al fine (i) di ricomprendere tali oneri, stimabili *ex ante* dal concessionario, nella determinazione della componente tariffaria di gestione in sede di gara; (ii) di prevedere adeguati meccanismi correttivi in caso di mancata o ritardata attuazione dei correlati investimenti programmati.

Riguardo le osservazioni afferenti al trattamento degli investimenti effettivamente realizzati, si evidenzia che il modello tariffario posto in consultazione prevedeva già tale ipotesi. Tuttavia, si è ritenuto opportuno precisare ai punti 18, 19 e 21 dell'Allegato A la formulazione del meccanismo di determinazione e adeguamento annuale della componente tariffaria di costruzione.

Ciò comporta, una volta fissati il livello dell'onere di subentro, la previsione dei volumi di traffico, i tassi di inflazione e di remunerazione del capitale e, sotto il profilo dei costi e dei tempi di esecuzione, le opere oggetto dei piani di investimento, che la dinamica della componente tariffaria di costruzione è automaticamente determinata *ex ante* per ciascun anno fino alla scadenza della concessione.

A tali modalità di calcolo, che permettono di determinare *ex ante* la componente tariffaria, è stata affiancata una metodologia che permette di assicurare un puntuale e preciso monitoraggio dell'attuazione degli investimenti programmati, al fine di provvedere, oltre che all'eventuale adeguamento tariffario connesso agli investimenti

effettivamente realizzati (nonché ai connessi costi operativi), anche all'eventuale applicazione, qualora ne ricorrano le condizioni, di un meccanismo di penalità nei confronti del concessionario, con un impatto diretto sulle tariffe all'utenza.

2.3.5 Componente tariffaria integrativa

2.3.5.1 Sintesi delle osservazioni

Viene proposta l'eliminazione della componente integrativa relativa alla qualità dei servizi, all'avanzamento degli investimenti e alle poste figurative, applicando una modalità di calcolo analoga alla regolamentazione precedente, in continuità con le regole tariffarie disciplinate dalla delibera CIPE n. 39/2007, eventualmente stralciando tali componenti dalla formula tariffaria e rinviandone la disciplina ad appositi allegati della convenzione.

2.3.5.2 Valutazioni

. Per ragioni di equità e trasparenza ed al fine di conseguire i già citati obiettivi di efficienza delle gestioni, di qualità dei servizi e di contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori - tutte finalità che l'Autorità, nel suo mandato istituzionale, è chiamata a perseguire - si è inteso superare la precedente impostazione che disciplinava, in particolare, i fattori legati alla qualità dei servizi ed all'attuazione degli investimenti in appositi allegati della convenzione, procedendo invece a trattare tali fattispecie nell'ambito del sistema tariffario. La misura, pertanto, appare proporzionata e adeguata al raggiungimento dei sopra citati obiettivi. Di conseguenza, le osservazioni non possono essere accolte.

Ciò premesso, si è ritenuto comunque di apportare alcune mere modifiche formali ai punti 15, 18, 19, 20, 21 e 22 della parte II dell'Allegato A, afferenti a tale componente tariffaria integrativa, con l'obiettivo di superare i dubbi interpretativi emersi nel corso della consultazione con riferimento all'unica macro-componente ed alle sue modalità di calcolo.

2.3.6 Aggiornamento annuale del Piano Finanziario Regolatorio (PFR)

2.3.6.1 Sintesi delle osservazioni

Con riferimento alla determinazione delle componenti tariffarie integrative (qualità, investimenti e poste figurative), alcuni *stakeholder* propongono che il conseguente aggiornamento del PFR avvenga su base quinquennale, anziché annuale. Chiedono inoltre precisazioni sui relativi criteri di aggiornamento.

2.3.6.2 Valutazioni

La componente tariffaria integrativa assolve alla funzione di presidiare lo standard qualitativo dei servizi oggetto della concessione e l'effettiva realizzazione degli investimenti, tenuto conto delle eventuali responsabilità del concessionario.

Per entrambi i profili sopra citati, si ritiene che le necessarie verifiche debbano essere effettuate a cadenza annuale. Infatti, l'utilizzo di un arco temporale di riferimento più ampio (ad esempio l'invocato orizzonte quinquennale) potrebbe esporre la dinamica tariffaria ad eventuali comportamenti opportunistici del concessionario, in evidente contrasto con l'obiettivo di introduzione di metodologie che incentivino il contenimento dei costi per gli utenti, di cui all'art. 37, comma 2, lettera a) del d.l. 201/2011.

I correttivi tariffari emergenti dall'applicazione delle componenti integrative, come sopra descritto, sono oggetto di verifica da parte dell'Autorità sulla base dell'aggiornamento del PFR fornito dal concessionario, come previsto al punto 23.3 della parte II dell'Allegato A.

Pertanto le osservazioni sopra illustrate sono da respingere, anche con riferimento all'aggiornamento quinquennale del PFR.

2.3.7 Meccanismo di penalità per il ritardo nell'effettuazione degli investimenti

2.3.7.1 Sintesi delle osservazioni

Viene richiesto di precisare il meccanismo di determinazione del coefficiente Υ_t , utilizzato nella formula di adeguamento tariffario e correlato alla mancata o ritardata realizzazione degli investimenti per responsabilità del concessionario. A tal fine, si propone di (i) definire Υ_t a seguito di contraddittorio fra concedente e concessionario e, in caso di mancato

accordo, di rinviare l'applicazione della penalità all'accertamento del giudice in via definitiva; (ii) introdurre un meccanismo per gestire situazioni di mancata condivisione dei parametri di adeguamento tariffario.

2.3.7.2 Valutazioni

L'osservazione si fonda sull'erroneo assunto che l'individuazione dei coefficienti sia concordata tra il concedente e concessionario; invero, essa è determinata dal concedente, nell'ambito della proposta di aggiornamento annuale della variazione tariffaria che è tenuto a formulare a conclusione di un subprocedimento al quale il concessionario partecipa con tutte le garanzie previste dall'ordinamento. La verifica del corretto operato dell'Amministrazione è assicurata con i consueti strumenti di tutela in sede giurisdizionale che prevedono il ricorso al rito abbreviato. Nondimeno, al fine di fugare ogni dubbio sulla corretta interpretazione delle disposizioni in esame, si è ritenuto opportuno effettuare al punto 23 della parte II dell'Allegato A alcune modifiche al Documento.

2.3.8 Obblighi informativi

2.3.8.1 Sintesi delle Osservazioni

Uno *stakeholder*, in relazione al punto 23.2 del Documento, richiede di precisare il motivo per il quale il verbale debba essere trasmesso, entro i successivi 15 giorni, all'Autorità, non essendo presente nell'ordinamento alcuna norma attributiva della relativa competenza. Viene richiesto di precisare le motivazioni per la trasmissione all'Autorità della documentazione afferente al monitoraggio annuale.

2.3.8.2 Valutazioni

L'Autorità richiede la documentazione e le informazioni necessarie all'esercizio delle proprie funzioni e dei propri poteri. In particolare, rilevano l'art. 37, comma 2, lettere b), c) e g), l'art. 37, comma 3, lettere c) e d) d.l. n. 201/2011.

2.3.9 Monitoraggio annuale

2.3.9.1 Sintesi delle osservazioni

Con riguardo al monitoraggio annuale, un osservatore chiede di precisare il concetto di stime pre-consuntive al 30 settembre.

2.3.9.2 Valutazioni

Il monitoraggio annuale della tariffa, così come previsto nel Documento, prevede una prima fase in cui, sulla base delle informazioni disponibili al 30 settembre dell'anno *t*, il concessionario provvede alla trasmissione al concedente delle grandezze necessarie per la successiva determinazione della componente tariffaria integrativa che, come noto, afferiscono essenzialmente a due variabili:

- la qualità dei servizi offerti: in tal caso le informazioni necessarie afferiscono alla valorizzazione degli indicatori di qualità al fine del loro raffronto con i rispettivi valori-obiettivo;
- l'attuazione degli investimenti programmati: per tale fattispecie il monitoraggio riguarda la verifica, attraverso le metodologie previste nella normativa sui contratti e sugli appalti, dello stato di avanzamento dei lavori afferenti alle opere oggetto di investimento programmato.

Al fine di assicurare la necessaria tempestività negli adeguamenti tariffari, appare indispensabile che, per ciascuna delle suddette variabili, vengano previste adeguate procedure di accertamento delle grandezze correlate:

- per quanto riguarda la qualità dei servizi, si farà pertanto riferimento alla misura dell'evoluzione di ciascun indicatore, oggetto di monitoraggio annuale, nel periodo fra il 30 settembre dell'anno (*t-1*) ed il 30 settembre dell'anno *t*;
- con riferimento all'attuazione degli investimenti, per le grandezze oggetto di valutazione, che riguardano la quota dei lavori effettivamente realizzati rispetto a quelli programmati, nonché l'eventuale penalità ad essa riferibile, per ragioni di coerenza con le tempistiche del PFR, risulta opportuno prevedere invece un orizzonte relativo all'anno solare (cioè dal 1° gennaio al 31 dicembre). Da tale necessità deriva il riferimento al concetto di stime pre-consuntive al 30 settembre, che tende a definire un livello degli investimenti realizzati quanto più prossimo al dato consuntivo, ferma restando la necessità di far decorrere l'adeguamento tariffario a partire dal 1° gennaio dell'anno *t+1*. Al riguardo, si è ritenuto comunque utile, al fine di assicurare maggiore trasparenza alla procedura di adeguamento annuale della tariffa, precisare il contenuto del punto 23 della parte II dell'Allegato A.

2.4 Quesito n. 4 – Tasso di remunerazione del capitale investito

Il Quesito 4 ha ad oggetto la richiesta di osservazioni ed eventuali proposte puntuali e motivate in merito al tasso di remunerazione del capitale investito esposto nella Sezione 2, punto 14 del Documento e dettagliatamente illustrato nella Sezione 3.3.12 della relazione a quel Documento, cui si rinvia.

2.4.1 WACC

2.4.1.1 *Sintesi delle osservazioni*

Un primo gruppo di proposte pervenute dagli *stakeholder* ha avuto ad oggetto la tematica dell'introduzione di un premio addizionale di remunerazione, per investimenti e interventi nominativi ritenuti strategici, quali terze e quarte corsie o interventi per la sicurezza sismica, a copertura del relativo rischio di esecuzione ovvero di una componente di premio aggiuntivo per il costo dell'*equity*, da modulare in sede di gara secondo la strategia dell'offerta.

Un secondo gruppo di osservazioni si è concentrato su quanto previsto al punto 14.5 del Documento in materia di *gearing*, proponendo di adottare differenti metodologie per la sua quantificazione basate, in un primo caso, sull'utilizzo di dati di mercato relativi alle società quotate e su valori relativi all'ultimo bilancio disponibile; in un secondo caso, sull'adozione di una leva standard – in linea con il valore proposto – che indichi una struttura efficiente di allocazione delle risorse, date le caratteristiche specifiche di settore; in una terza ipotesi, sul dato delle società concessionarie quotate, considerando l'indebitamento netto annuale anziché il valore medio quinquennale di settore.

Altre osservazioni hanno appuntato l'attenzione sulla tematica della stima del costo del debito, proponendo l'utilizzo dei dati relativi all'indebitamento netto del bilancio dell'ultimo anno disponibile della società e di non porre limitazioni al premio sul costo del debito riconosciuto ai fini del calcolo del WACC. Alcuni operatori hanno prospettato l'opportunità di includere le partite infragruppo.

Un soggetto partecipante alla consultazione ha chiesto dettagli sulla procedura di calcolo utilizzata per il parametro *beta*, presentando uno schema di calcolo di tale parametro, mentre due rispondenti hanno proposto di riferire l'*equity beta* e la metodologia di *relevering* alla singola concessionaria e non già al settore.

Un ultimo gruppo di osservazioni ha riguardato gli aspetti connessi alla stima della variabile *risk free rate* (*rfr*), contemplata al punto 14.5, lettera d), del Documento.

Infine, sono state richieste precisazioni sulla metodologia adottata per determinare l'*equity risk premium* (*erp*), calcolato con le stime DMS, ed è stato segnalato che la legge di stabilità 2017 non ha aggiornato l'aliquota fiscale IRAP, ma soltanto quella IRES.

2.4.1.2 *Valutazioni*

In ordine al primo aspetto, si ritiene che l'individuazione degli interventi di natura strategica rientri nelle prerogative esclusive del concedente, che provvederà a definirne modi e tempi di realizzazione, anche in termini di quantificazione economica.

In relazione alle osservazioni sulle componenti del tasso di remunerazione del capitale investito, è necessario premettere che i valori del WACC riportati nel Documento sono stati ottenuti utilizzando i dati disponibili a giugno 2017 con lo scopo di facilitare la comprensione della metodologia. Per le stime di calcolo sono stati utilizzati i dati di bilancio delle società concessionarie autostradali.

Venendo alle proposte di modifica emerse in consultazione, esse non sono accoglibili.

Infatti, la proposta di considerare i bilanci delle sole società quotate non è condivisibile in quanto non permette, in linea generale, di individuare una struttura "media" finanziaria applicabile a situazioni diversificate giacché soltanto un numero esiguo di concessionari autostradali risulta attualmente quotato sui mercati finanziari regolamentati. Circa l'invito a valutare l'adozione di un indice standard predeterminato, si rileva che nel Documento è stata definita una ben precisa metodologia per la definizione del *gearing*.

In ordine alla richiesta di quantificare il *gearing* con riferimento all'indebitamento netto e non a quello lordo, si ritiene di dover confermare l'opzione posta in consultazione. Invero, la scelta operata in consultazione a favore dell'indebitamento lordo è fondata su un criterio di omogeneità rispetto alle modalità di stima del costo del capitale di

debito (che per l'appunto non prende in conto le componenti dell'attivo). Si consideri poi che l'utilizzo di un indebitamento netto (e non di quello lordo) avrebbe l'effetto distorsivo di determinare una più elevata quota di *equity*, soggetta a maggiore remunerazione.

In definitiva, si conferma la scelta di introdurre un *gearing* nozionale, in linea con la prassi adottata da altre autorità di regolazione, determinato come media del settore, tale da neutralizzare l'effetto che la singola decisione finanziaria di un concessionario può avere sul WACC e indirettamente sul livello dei prezzi della concessione.

Anche con riferimento alle osservazioni sulla stima del costo del debito, si ritiene di confermare il testo posto in consultazione. Infatti, la scelta di utilizzare un periodo di cinque anni per effettuare detta stima è preferibile, rispetto alla riduzione ad un anno dell'arco temporale di riferimento, in quanto gli oneri, essendo espressi mediante indebitamento medio annuo, necessitano di un ampio numero di osservazioni.

Parimenti, l'utilizzo dell'indebitamento lordo, in luogo di quello netto, consente una maggiore trasparenza e risulta di più immediata applicazione in relazione al collegamento con i tassi di interesse da corrispondere.

Infine, per quanto riguarda l'inclusione nell'indebitamento delle partite infragruppo, la conferma della loro esclusione è insita nella scelta di privilegiare la terzietà effettiva del soggetto finanziatore, al fine di evitare possibili distorsioni sulle condizioni economiche concordate per il finanziamento.

In ordine agli spunti concernenti il coefficiente *beta*, si precisa preliminarmente che i valori riportati nel Documento, sono stati ottenuti utilizzando dati provenienti da fonti pubbliche (*equity beta*, *tax rate* e *D/E delevering*) integrati dai dati di bilancio delle società concessionarie autostradali. Lo schema di calcolo presentato dagli *stakeholder* è invece basato su fonti informative e campione statistico diversi, ottenendo pertanto risultati non comparabili. Peraltro, il metodo di calcolo utilizzato (sempre dal soggetto partecipante alla consultazione), nella sua elaborazione, si avvale di un correttivo empirico che non si ritiene opportuno applicare in ambito autostradale. Infine, circa la richiesta di particolareggiare il calcolo del *beta* per ogni concessionaria, si ritiene che non sia coerente con la metodologia di adottare valori nozionali di settore.

Con riguardo alle osservazioni sul *rfr* si rileva che gli aspetti segnalati dagli *stakeholder* sono puntualmente esaminati nella menzionata relazione Illustrativa al Documento⁷, laddove si evidenziano le ragioni poste a fondamento della scelta di utilizzare i titoli di stato come *proxy* della variabile, da calcolare con riferimento alla media aritmetica dei rendimenti lordi giornalieri del BTP decennale, rilevati dalla Banca d'Italia con riferimento ai 12 mesi antecedenti la data di inizio di ciascun periodo regolatorio.

In proposito, gli operatori richiedono l'introduzione di un fattore correttivo finalizzato a mitigare gli effetti delle politiche monetarie. A riguardo si richiama preliminarmente il meccanismo di aggiornamento quinquennale del WACC, previsto al punto 14.6 della parte II dell'Allegato A, che consentirà di tener conto degli effetti scaturenti da eventuali cambi di strategia delle autorità monetarie. Inoltre, il concessionario, a seguito dell'elaborazione del PEF e del PFR, potrà autonomamente valutare l'utilizzo di idonei strumenti finanziari a copertura delle proprie previsioni. Pertanto, si ritiene di non modificare sul punto il testo sottoposto in consultazione.

Infine, in ordine alle precisazioni su *erp* e aliquota IRAP, per il primo aspetto si precisa che il dettaglio è stato trattato nell'allegato B della delibera 86/2017; per il secondo aspetto, si sottolinea che La legge di stabilità 2017 è intervenuta nella riduzione dell'aliquota IRES, lasciando invariata l'aliquota IRAP. In particolare l'IRAP è definita da una aliquota base di 3,9% più 0,92% applicabile a discrezione delle singole Regioni. Si è scelto di considerare il limite massimo applicabile, a tutela della stabilità del tasso di remunerazione durante il periodo regolatorio.

2.5 Quesito n. 5 – Separazione contabile

Il Quesito n. 5 ha ad oggetto la richiesta di osservazioni ed eventuali proposte puntuali e motivate in merito ai criteri di separazione contabile esposti nella Sezione 4 del Documento e dettagliatamente illustrati nella Sezione 3.4 della relazione a quel Documento, cui si rinvia.

⁷ Cfr. Allegato B alla delibera n. 86/2017, pag. 19.

2.5.1 Separazione contabile

2.5.1.1 Sintesi delle osservazioni

Nell'ambito della consultazione sono state richieste osservazioni ed eventuali proposte puntuali e motivate in merito ai criteri di separazione contabile esposti nella Sezione 4 del Documento.

In proposito, sono pervenuti due contributi da parte dei soggetti partecipanti alla consultazione.

Un contributo ha proposto di eliminare l'obbligo di trasmissione all'Autorità della contabilità regolatoria certificata da soggetto terzo, prescritta dal punto 25.2 del Documento, ritenendo sufficiente l'attuale sistema di rendicontazione previsto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Un altro operatore ha suggerito di sostituire la predetta certificazione con una relazione del Collegio Sindacale della Concessionaria, nonché di stabilire una cadenza quinquennale dell'aggiornamento del PFR, in luogo di quella annuale prevista dal Documento.

2.5.1.2 Valutazioni

In ordine al primo aspetto, si rileva che la proposta non può essere accolta giacché i dati di contabilità regolatoria indicati nel Documento, ed in particolare nel *format* ivi allegato, sono indispensabili ai fini del monitoraggio del sistema tariffario e della determinazione dei parametri ad esso connessi, basato sul metodo del *price cap*; né possono essere sostituiti dall'invio di documentazione al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Neppure la richiesta di sostituire la certificazione di cui al richiamato punto 25.2 con una relazione del collegio sindacale può essere accolta. Infatti, il carattere di terzietà del soggetto certificatore costituisce un elemento imprescindibile per la verifica e il monitoraggio degli oneri consuntivati sostenuti dai gestori, consentendo di assegnare un adeguato standard di attendibilità dei valori riportati nei prospetti di contabilità regolatoria.

Infine, per quanto concerne l'aggiornamento del PFR, si rimanda *supra* (2.3.6.2).

2.6 Quesito n. 6 – Qualità dei servizi

Tramite il quesito 6 sono state richieste osservazioni ed eventuali proposte puntuali e motivate in merito all'impatto della disciplina sulla qualità dei servizi sulla tariffa, come esposta nella Sezione 3 del Documento. Ivi, ed in particolare al punto 20, è contemplato il meccanismo simmetrico di premi/penalità per la qualità dei servizi offerti e sono definiti i principi che il concedente deve applicare per valutare la *performance* del concessionario autostradale.

2.6.1 Qualità dei servizi

2.6.1.1 Sintesi delle osservazioni

In proposito, sono state formulate 7 osservazioni, concernenti, in sintesi, i seguenti aspetti della disciplina: (a) la complessità della metodologia proposta; (b) l'individuazione delle aree tematiche cui afferiscono gli indicatori di qualità; (c) l'introduzione di indennizzi e sistemi di risoluzione delle controversie tra concessionario ed utenti da prevedere nell'ambito delle carte dei servizi.

Inoltre, in merito alla medesima tematica, un operatore ha chiesto che il sistema di valutazione della qualità si riferisca soltanto ad indicatori misurabili e riferiti alla qualità erogata e non a quella percepita dal cliente (quali ad esempio quelli attualmente utilizzati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: stato della manutenzione e tasso di incidentalità globale). Propone in alternativa al sistema posto in consultazione, l'inserimento dei parametri di qualità in un apposito "disciplinare sanzioni e penali" anziché nella componente tariffaria integrativa. Inoltre, propone che "diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti del concessionario" siano ricondotti ad elementi di qualità riferiti ad indicatori oggettivamente misurabili della rete, tenendo conto della specificità del settore (vettore disgiunto da infrastruttura).

2.6.1.2 Valutazioni

Al riguardo, risulta necessario ribadire quanto già riportato nella relazione illustrativa (allegato B alla delibera n. 86/2017) in ordine alla circostanza che il meccanismo premi/penalità definito dall'atto di Regolazione è stato disegnato al fine di disincentivare comportamenti opportunistici da parte del concessionario.

Invero, un meccanismo robusto ed incisivo è di primaria importanza nel contesto di forte efficientamento economico delineato dalla delibera n. 86/2017. In particolare, è stato reputato opportuno evitare che detto efficientamento possa avere effetti considerevolmente degradanti sui livelli di qualità dei servizi offerti.

In merito all'osservazione sul primo profilo, si è ritenuto opportuno modificare la disposizione in esame, semplificando ed allineando il meccanismo di qualità a quello già collaudato nel settore aeroportuale.

A tal fine, il coefficiente rettificativo della componente tariffaria di gestione è stato disancorato e reso indipendente dal coefficiente di incremento della produttività da efficientamento, in modo da assumere valori compresi tra +2% e -2% rispetto alla correlata componente tariffaria.

In ordine al secondo aspetto, e con particolare riferimento all'asserita numerosità delle aree tematiche proposte – a fronte delle due contemplate dalla previgente normativa – si rileva che, per il monitoraggio interno della qualità del servizio sulla gran parte della rete autostradale e per la conseguente collaborazione con le associazioni dei consumatori, è attualmente utilizzato un ampio novero di indicatori di qualità, con particolare attenzione alla qualità percepita.

Pertanto, la proposta risulta pienamente in linea con le migliori prassi sviluppatesi nel settore, individuando le aree tematiche relative ad indicatori controllabili e riferibili alla *performance* del concessionario, nonché misurabili e oggettivi.

Inoltre, si evidenzia come altri partecipanti alla consultazione abbiano auspicato una maggiore incisività dei meccanismi di penale, proponendo l'utilizzo di indicatori connessi, da un lato, alla disponibilità dell'infrastruttura e alla fluidità del traffico e, dall'altro, alla presenza di barriere di sicurezza laterali e antirumore. In proposito, ritenendo accoglibili le osservazioni, si è provveduto a precisare il punto 20.9, in relazione all'area tematica concernente la disponibilità dell'infrastruttura (già presa in considerazione in sede di consultazione), e introducendo le ulteriori aree tematiche proposte, relative alla sicurezza dei sistemi autostradali.

Infine, per quanto concerne l'osservazione in merito alla Carta dei servizi, si evidenzia che il punto 4.1, lettera c), del Documento prevede espressamente che la stessa debba recepire in modo specifico i diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti del concessionario, come individuati dall'Autorità con proprio provvedimento.

2.7 Quesito n. 7 - Modulazione tariffaria

Con il quesito n. 7, l'Autorità ha chiesto osservazioni ed eventuali proposte puntuali e motivate in merito ai criteri di modulazione tariffaria esposti nella Parte II, Sezione 1, punto 6, del Documento ed illustrati al paragrafo 3.2.4 della relazione illustrativa, allegato B alla delibera n. 86/2017, cui si rinvia.

2.7.1 Modulazione tariffaria

2.7.1.1 Sintesi delle osservazioni

In particolare, le osservazioni pervenute degli *stakeholder* hanno evidenziato: a) l'esigenza di assicurare a favore della concessionaria la neutralità economico-finanziaria delle iniziative relative alla modulazione tariffaria, evidenziando l'opportunità che il superamento del principio "asse-sagoma" avvenga in modo graduale; b) l'opportunità di istituire sistemi di tariffazione basati sull'applicazione di tariffe forfettarie per tipologia di veicolo; c) l'opportunità di applicare un sistema tariffario incentivante nei confronti degli utenti abituali.

2.7.1.2 Valutazioni

Relativamente al primo profilo, non si reputa necessario specificare quanto richiesto dagli operatori in merito alla neutralità finanziaria, in quanto gli investimenti in tecnologia fanno parte del piano generale degli investimenti concordati con il concedente. Si è ritenuto invece di recepire nel testo l'introduzione del concetto di gradualità sopra richiamato.

In merito al secondo aspetto, e con particolare riferimento alla proposta di applicazione di una tariffa unica per tipologia di veicolo, si ritiene che detta proposta non sia accoglibile, in quanto l'istituzione di sistemi di tariffazione basati sul modello delle "vignette" adottate in Svizzera, Austria o Slovenia, rappresenta un'opzione attuabile soltanto al livello dell'intera rete autostradale; essa non potrà che conseguire all'emanazione di specifiche norme da parte dei soggetti istituzionalmente competenti. Sul tema rileva peraltro l'attuale processo di revisione del cosiddetto "pacchetto stradale", in corso da parte della Commissione Europea.

Infine, per quel che concerne la proposta di adozione di un modello tariffario incentivante nei confronti dei pendolari e di coloro che utilizzano l'infrastruttura in modo abituale, si osserva che nel modello tariffario adottato, i criteri di *pricing* sono concordati fra concessionario e concedente. L'atto di regolazione si limita ad elencare, in via esemplificativa e non esaustiva, alcune modalità di articolazione tariffaria di possibile adozione. Tra queste, si ritiene opportuno prevedere, come suggerito dagli *stakeholder* e come peraltro già in corso di applicazione anche per la rete autostradale oggetto del provvedimento, agevolazioni per utilizzatori frequenti.

Conclusioni

Nei termini sopra esposti è definita l'istruttoria condotta dall'Ufficio Accesso alle infrastrutture, con la collaborazione degli Uffici Affari economici ed Affari legali e contenzioso, nonché degli Esperti dell'Autorità.

Torino, 27 settembre 2017

Il Responsabile del procedimento

f.to Ing. Roberto Piazza