

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Procedimento avviato con delibera n. 2/2018 – Indizione consultazione pubblica sulla definizione del sistema tariffario di pedaggio per l'affidamento della gestione *in house* della tratta autostradale A22 Brennero-Modena.

1. PROCEDIMENTO

1.1 Delibera di avvio del procedimento n. 2/2018

Con la delibera n. 2/2018 del 25 gennaio 2018, l'Autorità ha disposto l'avvio di un procedimento, prevedendone la conclusione entro il 30 giugno 2018, volto a definire il sistema tariffario di pedaggio relativo alla tratta autostradale in argomento, basato sul metodo del *price cap* e con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale, ai fini del nuovo affidamento della concessione mediante il ricorso al modello dell'*in house providing*.

1.2 Ambito di intervento della regolazione

L'art. 37, comma 2, lett. g) del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 e s.m.i., attribuisce all'Autorità di regolazione dei trasporti, con particolare riferimento al settore autostradale, il compito di *"[...] 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"*.

Il citato art. 37 prevede inoltre che l'Autorità di regolazione dei trasporti provvede:

- *"a 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);
- *"a 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 dei servizi e delle infrastrutture di trasporto"* (comma 2, lettera e);
- *"a stabilire per le nuove concessioni sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del price cap"*, nonché di *"definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione"* (comma 2, lettera g);
- *"determina i criteri per la redazione della contabilità delle imprese regolate"* (comma 3, lettera b).

Con riferimento all'affidamento della concessione della tratta autostradale A22 Brennero-Modena, rilevano, inoltre, le disposizioni contenute nell'art. 13bis e successive modificazioni del decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2017, successivamente modificato dall'art.1, comma 1165, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 che ha previsto, tra l'altro, che:

- le funzioni di concedente per la tratta autostradale A22 Brennero-Modena, attualmente gestita in regime di proroga dalla Società Autostrada del Brennero S.p.A., la cui concessione è scaduta il 30 aprile 2014, sono svolte dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;
- la convenzione di concessione, di durata trentennale, è stipulata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con le Regioni e gli Enti locali che hanno sottoscritto il Protocollo di intesa del 14 gennaio 2016, che potranno anche avvalersi di società *in house*, esistenti o appositamente costituite, nel cui capitale non figurino privati;
- gli atti convenzionali di concessione (tra cui quello relativo all'autostrada A22) sono stipulati dopo l'approvazione del CIPE e previa acquisizione del parere dell'Autorità di regolazione dei trasporti sullo schema di convenzione, e comunque, con riferimento all'infrastruttura autostradale in oggetto, entro il 30 settembre 2018;

Nell'ambito delle proprie attribuzioni, l'Autorità, con delibera n. 70/2016 del 23 giugno 2016, ha approvato la Misura di regolazione relativa alla definizione degli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, stabilendo che, nelle procedure di affidamento delle concessioni o di modifica degli elementi essenziali delle stesse, il concedente tiene conto dei livelli di efficienza strutturale derivanti dal rispetto della citata misura, individuando opportunamente l'estesa chilometrica per singola concessione. In particolare, il punto 2 della Misura in argomento prescrive che costituiscono *"ambiti ottimali di gestione"*, quelli corrispondenti ad una estesa chilometrica non inferiore, per singola concessione, a 180 chilometri e tendenzialmente ricompresa nell'intervallo tra 180 e 315 chilometri.

Con delibera n. 2/2018 del 25 gennaio 2018, l'Autorità ha avviato un procedimento volto a definire il sistema tariffario di pedaggio, basato sul metodo del *price cap* con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale, relativo alla tratta autostradale in argomento, ai fini del nuovo affidamento della concessione mediante il ricorso al modello dell'*in house providing*.

Nell'ambito del citato procedimento avviato con la delibera n. 2/2018, l'Autorità ha predisposto un documento di consultazione avente ad oggetto la definizione del sistema tariffario di pedaggio relativo alla tratta in oggetto.

In ambito autostradale, l'Autorità è già intervenuta con la delibera n. 119/2017 del 28 settembre 2017, recante l'approvazione degli elementi per la definizione dello schema di concessione e sistema tariffario di pedaggio relativi alle tratte autostradali A5 (Torino-Ivrea-Quincinetto), A4/5 (Ivrea-Santhià), Sistema Tangenziale di Torino, Diramazione Torino – Pinerolo e A21 (Torino-Alessandria-Piacenza).

I principi ed i criteri applicati per la definizione del sistema tariffario di pedaggio della tratta autostradale A22 Brennero-Modena sono mutuati da quanto già delineato dall'Autorità con la citata delibera n. 119/2017, previa effettuazione dei necessari adattamenti dovuti, tra l'altro, sia alla differente modalità di affidamento della concessione che all'esistenza di particolari oneri di concessione (esempio fondo "ferrovia"). Al riguardo, va infatti evidenziato che l'affidamento diretto della concessione in argomento con ricorso al modello dell'*in house providing*, rileva in particolare nella definizione del valore iniziale della componente tariffaria di gestione per ciascun periodo regolatorio, in quanto non determinabile in fase di gara sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

2. Evoluzione del quadro normativo e convenzionale dell'autostrada A22

2.1 Cenni sulla vigente convenzione di concessione Autostrada del Brennero S.p.a.

La vigente convenzione di concessione per la costruzione e gestione della tratta autostradale A22 Brennero-Modena è la risultante di più atti convenzionali sottoscritti in epoche diverse.

In attuazione delle previsioni contenute nell'art. 11 della legge 23 dicembre 1992, n. 498, in materia di revisione delle convenzioni di concessione autostradale, con contestuale attribuzione di poteri al CIPE in ordine alla revisione degli strumenti convenzionali, in data 29 luglio 1999 veniva stipulata tra ANAS e la Società Autostrada del Brennero S.p.a. la convenzione¹ disciplinante la concessione alla medesima società della costruzione e dell'esercizio della menzionata tratta autostradale.

L'art. 23 fissava la scadenza della concessione al 31 dicembre 2005.

La formula revisionale della tariffa media ponderata prevista nella convenzione è quella della delibera CIPE n. 319/1996.

L'art. 2, comma 193, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 autorizzava il Governo, nell'ambito degli strumenti finanziari ed operativi per il potenziamento e l'ammodernamento della linea ferroviaria e per la realizzazione delle relative gallerie del Brennero, a prorogare il termine di concessione dell'Autostrada del Brennero S.p.a., alle condizioni stabilite dalla legge.

Successivamente, l'art. 55, comma 13, della legge 27 dicembre 1997 ha statuito l'obbligo a carico della società concessionaria di accantonare una quota annuale dei proventi in un fondo destinato alla realizzazione della ferrovia attraverso il Brennero².

In ottemperanza a tali disposizioni di legge, veniva sottoscritta nel 2001 una nuova convenzione con scadenza al 2035, successivamente oggetto di una procedura di infrazione da parte della Commissione europea per violazione della normativa comunitaria in materia di appalti e concessioni.

La concessionaria avviava pertanto un contenzioso innanzi al TAR Lazio, il quale, con sentenza n. 12486/2002 del 19 dicembre 2002, dichiarava l'obbligo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero dell'economia e delle finanze di pronunciarsi sull'approvazione della convenzione del 2001.

La vicenda trovava una soluzione definitiva con la sottoscrizione della convenzione aggiuntiva in data 6 maggio 2004, la quale, revisionando alcuni contenuti della convenzione del 1999, disponeva la proroga della concessione al 30 aprile 2014. La convenzione aggiuntiva disciplinava, inoltre, l'obbligo a carico del concessionario, di accantonamento al fondo "ferrovia" dell'importo di 550 milioni di euro, fino alla scadenza della concessione.

Successivamente, anche a seguito di alcune indicazioni provenienti dalla Commissione europea, le parti hanno sottoscritto in data 16 dicembre 2004 un *addendum* alla convenzione aggiuntiva stessa, nonché un successivo atto integrativo in data 18 ottobre 2005 alla convenzione aggiuntiva in questione, allo scopo di recepire alcune modifiche suggerite di Ministeri vigilanti relative alle modalità di riconoscimento delle revisioni tariffarie correlate ai nuovi investimenti e l'eliminazione della clausola del recupero degli scostamenti di traffico.³

¹ Approvata e resa esecutiva con decreto interministeriale del 21 dicembre 1999 n.601/segr. DICOTER, registrato dalla Corte dei conti il 9 febbraio 2000, registro n.1 – foglio n.66.

² "A decorrere dal 1 gennaio 1998 la società Autostrada del Brennero spa è autorizzata ad accantonare, in base al proprio piano finanziario ed economico, una quota anche prevalente dei proventi in un fondo destinato al rinnovo dell'infrastruttura ferroviaria attraverso il Brennero ed alla realizzazione delle relative gallerie. Tale accantonamento è effettuato in esenzione d'imposta. L'utilizzo delle disponibilità del fondo avverrà in base a un piano di investimento da presentare dalla società Autostrada del Brennero spa entro il 30 giugno 1998, da approvare, sentite le competenti Commissioni parlamentari, con decreto del Ministro dei lavori pubblici d'intesa con il Ministro dei trasporti e della navigazione entro il 31 dicembre 1998 e previa intesa con le province autonome di Trento e di Bolzano. In attesa di utilizzo le disponibilità su tale fondo sono investite in titoli di Stato e non possono comunque essere utilizzate per le spese di progettazione. A decorrere dal 1 gennaio 1998 il canone di concessione in favore dello Stato è aumentato in misura tale da produrre un aumento dei proventi complessivi dello Stato compreso tra il 20 e il 100 per cento rispetto ai proventi del 1997."

³ La convenzione aggiuntiva e l'addendum del 2004 sono stati approvati con decreto interministeriale del 20 settembre 2005, registrato dalla Corte dei conti in data 27 dicembre 2005, reg. 9, fog. 284. L'atto integrativo del 2005 è stato approvato con decreto interministeriale in data 30 novembre 2005, registrato dalla Corte dei conti in data 22 dicembre 2005.

2.2 L'affidamento con gara della concessione dell'autostrada A22

Si rileva in via preliminare che con l'art. 2, commi 82 e seguenti, del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262 e successive modifiche e integrazioni, sono state introdotte nell'ordinamento alcune disposizioni di fondamentale importanza per il settore autostradale⁴, da attuarsi anche attraverso l'istituto della "convenzione unica", con l'obiettivo di assicurare, in occasione del primo aggiornamento, ovvero della prima revisione della convenzione medesima, che tutte le clausole convenzionali in vigore fossero inserite in un unico atto convenzionale, che avrebbe sostituito a tutti gli effetti la convenzione originaria e gli eventuali atti aggiuntivi.

La società Autostrada del Brennero (insieme al Consorzio per le autostrade siciliane) non ha mai sottoscritto la convenzione unica⁵.

Pertanto le disposizioni convenzionali in vigore, anche nell'attuale fase di proroga, incluse quelle relative alla formula revisionale della tariffa di pedaggio, continuano ad essere quelle sopra descritte, risultanti dalla convenzione del 1999, da quella aggiuntiva del 2004 e dall'atto integrativo del 2005⁶.

Nel corso del 2010, nell'ambito delle misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica adottate dal Governo, con l'art. 47 del decreto legge del 31 maggio 2010, n. 78 veniva imposto ad ANAS, in qualità di concedente, fatta salva la preventiva verifica in sede europea di soluzioni diverse da quella dell'affidamento con procedura di evidenza pubblica volte comunque a garantire il finanziamento incrociato del tunnel di base del Brennero e delle relative tratte di accesso, di dare avvio alla procedura di gara per l'affidamento della concessione di costruzione e gestione dell'autostrada in questione, previa emanazione di una direttiva interministeriale da parte del MIT e del MEF contenente gli indirizzi da impartire al concedente in ordine ai contenuti del bando e del disciplinare, compreso il valore della concessione, le relative modalità di pagamento e la quota minima di proventi annuale che il concessionario avrebbe dovuto accantonare nel fondo "ferrovia".

ANAS ha pubblicato il bando di gara per l'affidamento della concessione nel 2011; il bando stesso è stato successivamente impugnato dalla concessionaria innanzi al TAR Lazio⁷.

Il contenzioso si è concluso con sentenza del 17 dicembre 2013, n.1243, depositata in segreteria il 13 marzo 2014, il Consiglio di Stato, Sez. IV⁸, ha annullato il bando di gara emanato da ANAS per il riaffidamento della concessione.

2.3 La consultazione avviata da ART per la nuova gara

Ai fini dell'avvio della nuova procedura di evidenza pubblica per l'aggiudicazione della concessione, l'Autorità, a seguito dell'avvio della sua entrata in operatività, con delibera n. 23/2014 dell'11 aprile 2014, ha avviato, nel rispetto della norma istitutiva, una consultazione su un documento propedeutico alla predisposizione del nuovo bando di gara, contenente alcune misure di regolazione da recepirsi nello schema di concessione. La consultazione si concludeva con oltre 60 osservazioni formulate sul documento in questione.

Il procedimento è stato successivamente definito con delibera n. 45/2015 del 27 maggio 2015, con la quale è stato approvato un documento contenente una serie di indicazioni ai fini della predisposizione dello schema di concessione, nella sola ipotesi di affidamento della concessione con procedura ad evidenza pubblica.

⁴ In termini, tra l'altro, di: maggiore trasparenza del rapporto concessorio, adeguamento della regolazione al perseguitamento di interessi generali connessi all'approntamento delle infrastrutture e alla gestione del servizio secondo adeguati livelli di sicurezza, di efficienza, di qualità e in condizione di economicità e di redditività, riconoscimento degli adeguamenti tariffari dovuti per investimenti programmati nel piano finanziario esclusivamente a fronte dell'effettiva realizzazione degli investimenti, introduzione di sanzioni a fronte di inadempimenti delle clausole della convenzione imputabile al concessionario anche a titolo di colpa, introduzione di meccanismi tesi alla migliore realizzazione del principio di effettività della clausola di decadenza della concessione, nel rispetto del contraddittorio. Dal punto di vista della regolazione economica, la materia è stata disciplinata dalla delibera CIPE 39/2007, e s.m.

⁵ Cfr. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – DGVCA - Audizione Camera dei deputati del 7 settembre 2016 – Il sistema autostradale in concessione, pag.14.

⁶ Per quanto attiene gli adeguamenti tariffari, si evidenzia che, a decorrere dal 1 gennaio 2018, è stato disposto, con decreto interministeriale, un incremento pari all'1,67%. Nei tre anni precedenti non era stato autorizzato sulla tratta A22 alcun incremento tariffario.

⁷ Il bando prevedeva investimenti per tre miliardi di euro nei 50 anni di concessione (la terza corsia Modena-Verona e ammodernamenti, oltre a un "valore di subentro" da pagare al concessionario uscente pari a 897 milioni di euro). Con sentenza del 19/12/2012, il TAR Lazio, pronunciandosi nel merito, rigettava in parte il ricorso ed in parte lo dichiarava inammissibile.

2.4 La direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione 2014/23/UE e la notifica ex art. 108 del TFUE

Nella G.U.C.E. del 28 marzo 2014 è stata pubblicata la direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

La direttiva ha disciplinato per la prima volta in maniera organica le modalità di affidamento dei contratti di concessione, prevedendo, all'art. 17, che le concessioni aggiudicate tra enti nel settore pubblico (cd. *in house*) non rientrano nell'ambito di applicazione della stessa direttiva ove vengano rispettate alcune condizioni indicate nella medesima disposizione.

Nel corso del 2014 il Ministero concedente ha presentato alla Commissione europea una notifica ex art. 108 TFUE e ai sensi dell'art. 2 del Reg. 659/1999 riguardante l'imposizione di obblighi di servizio pubblico a carico di Autostrada del Brennero S.p.a., consistenti nel:

- favorire la realizzazione e gestione, con capitali della Società, anche attraverso l'utilizzo del cd. "fondo ferrovia" in una dimensione di *governance* pubblicistica, di infrastrutture essenziali per il Paese e per la crescita;
- realizzare senza ritardo le infrastrutture di cui al Regolamento 1315/2013 e quelle accessorie al Corridoio n.5 Scandinavo – Mediterraneo;
- assicurare un servizio di interesse economico generale ex art.14 TFUE, limitando l'incremento tariffario ad una misura del 2,69% annuo.

Per il raggiungimento di tali obiettivi, il Governo ha chiesto di ridefinire il termine di durata della concessione al 2045, nella misura strettamente necessaria al perseguitamento dei citati obiettivi, in ossequio pertanto al principio di proporzionalità, attraverso la modifica della convenzione vigente e di una rimodulazione degli investimenti.⁸

La proposta in questione è da ricollegarsi alle misure adottate con l'art. 5 del decreto legge n. 133/2014 (cd. "Sblocca Italia") volte alla proroga delle concessioni autostradali, previa intesa con l'Unione europea, per finanziare nuovi investimenti, norma che non troverà concreta attuazione e che sarà in seguito abrogata dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici).

2.5 Il Protocollo d'intesa del 14 gennaio 2016 ed il nuovo Codice dei contratti pubblici. Le nuove disposizioni per l'affidamento della concessione dal decreto "fiscale" del 2017.

Le possibilità offerte dalla direttiva 2014/23/UE di ricorrere al modello dell'*in house providing* anche per i contratti di concessione hanno successivamente indotto il concedente a propendere per un modello di affidamento della concessione scaduta nel 2014 avente quale presupposto tale nuovo istituto.

Il concedente e le amministrazioni territoriali interessate al Corridoio del Brennero hanno conseguentemente condiviso di valutare l'ipotesi di una concessione *in house* (previo parere favorevole della Commissione europea), nell'ambito della quale, in base al principio di collaborazione fra amministrazioni pubbliche, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, avrebbe affidato agli enti locali, e per essi a una impresa *in house* a totale partecipazione pubblica, una concessione che preveda impegni specifici, in conformità con l'ordinamento comunitario.

Tali premesse hanno successivamente condotto alla sottoscrizione del Protocollo d'intesa del 14 gennaio 2016, con la finalità di individuare e adottare le misure da attuarsi con strumenti amministrativi e normativi per affidare ad una società interamente partecipata dalle amministrazioni territoriali la gestione e la costruzione delle infrastrutture del corridoio del Brennero, affidando a tale società anche la concessione dell'autostrada A22.

Il Protocollo ha previsto, inoltre, che la concessione sarà affidata, per una durata trentennale, dallo Stato alle amministrazioni territoriali e per esse ad un'impresa – nuova o esistente- da esse partecipata e controllata in modalità totalitaria e che la nuova concessionaria, nel dare esecuzione agli obblighi di servizio pubblico sarà tenuta ad eseguire, oltre alla progettazione e realizzazione di interventi infrastrutturali collocati lungo l'asse del Brennero (tra cui la realizzazione della terza corsia), il contenimento degli aumenti tariffati in linea con il tasso di inflazione ed il versamento al bilancio dello Stato dei fondi annualmente accantonati destinati alla realizzazione della Galleria di Base del Brennero, oltre al fondo già accantonato a decorrere dal 1998 fino al 30 aprile 2014.

⁸ In sostanza, l'obiettivo che si intende perseguire con tale operazione è quello di compensare, attraverso la messa a disposizione di alcune infrastrutture autostradali per un certo periodo, gli oneri di servizio pubblico imposti alle concessionarie autostradali che si trovano nella duplice condizione di essere titolati di concessioni contigue alla rete trans europea dei trasporti, nonché di avere un regime tariffario che può essere mitigato per migliorare l'integrazione delle reti a cui essi accedono, come nel caso di specie. Ciò sulla scorta della decisione della Commissione n. 362/2009 della Commissione europea riguardante la proroga delle concessioni in Francia.

Il nuovo affidatario della concessione sarà inoltre impegnato a versare al bilancio dello Stato sia un importo pari a 568 milioni di euro (a titolo di valore della concessione, da corrispondere in rate annue di 70 milioni di euro) sia un ulteriore importo pari a 1.395 milioni di euro a titolo di canone concessione e relativa integrazione del medesimo canone.

I nuovi principi della direttiva europea in tema di affidamento dei contratti di concessione con il ricorso alla modalità *in house* sono stati recepiti dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, successivamente modificato ed integrato dal decreto legislativo 19 aprile 2017, n.56, in particolare nell'art. 5 del Codice dei contratti pubblici, che ha fissato alcuni principi comuni, tra l'altro, riguardanti le ipotesi di esclusione dall'applicazione delle disposizioni del medesimo Codice sui contratti di concessione.

La disciplina di carattere generale contenuta nell'art. 5⁹ è stata integrata dalle specifiche disposizioni concernenti il settore autostradale contenute nell'art. 178, con particolare riguardo al comma 1 (introdotto dalla novella del 2017), in base al quale "...Qualora si proceda all'affidamento *in house* ai sensi dell'art. 5, le procedure di affidamento devono concludersi entro trentasei mesi dall'entrata in vigore del presente codice."¹⁰

Si evidenzia, inoltre, che l'obbligo di affidamento con gara della concessione della tratta autostradale in argomento previsto dall'art. 47 del d.l. 78/2010 è venuto meno a seguito dell'abrogazione della norma disposta dall'art. 217, comma 1, lett. I – bis (introdotta dal d.lgs. 56/2017) del medesimo Codice.

Con le disposizioni introdotte nel Codice dei contratti pubblici concernenti sia la possibilità di ricorrere alla modalità dell'*in house providing* anche per gli affidamenti dei contratti di concessione (incluse quelle autostradali) si sono verificati i presupposti normativi che consentiranno di affidare la concessione in questione ricorrendo a detta modalità, fatto salvo il rispetto delle ulteriori disposizioni del Codice in tema di affidamenti *in house* (ad es. l'art. 192 in tema di verifica della congruità economica di tali affidamenti).

Il quadro normativo sopra delineato è stato successivamente completato dall'art. 13 bis del decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148, come modificato dalla Legge di Bilancio per il 2018¹¹, che ha dettato ulteriori disposizioni in materia di concessioni autostradali anche relative alla tratta autostradale A22.

⁹ Si riportano di seguito i primi due commi dell'art 5 del Codice dei contratti pubblici che definiscono i presupposti per l'affidamento di una concessione o di un appalto mediante l'*in house providing*:

1. Una concessione o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:
 - a) l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
 - b) oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;
 - c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di voto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.
2. Un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi del comma 1, lettera a), qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore.

¹⁰ Vale a dire entro il 18 aprile 2019.

¹¹ Art. 13-bis. Disposizioni in materia di concessioni autostradali

1. Per il perseguitamento delle finalità di cui ai protocolli di intesa stipulati in data 14 gennaio 2016, rispettivamente, tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la regione Trentino-Alto Adige/Südtirol unitamente a tutte le amministrazioni pubbliche interessate allo sviluppo del Corridoio scandinavo mediterraneo e sottoscrittrici del predetto protocollo e tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e le regioni Friuli-Venezia Giulia e Veneto interessate allo sviluppo del Corridoio mediterraneo, tesi a promuovere la cooperazione istituzionale per lo sviluppo dei medesimi Corridoi, il coordinamento delle infrastrutture autostradali A22 Brennero-Modena e A4 Venezia-Trieste, A28 Portogruaro-Pordenone e raccordo Villesse-Gorizia è assicurato come segue:
 - a) le funzioni di concedente sono svolte dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
 - b) le convenzioni di concessione per la realizzazione delle opere e la gestione delle tratta autostradali hanno durata trentennale e sono stipulate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con le regioni e gli enti locali che hanno sottoscritto gli appositi protocolli di intesa in data 14 gennaio 2016, che potranno anche avvalersi di società *in house*, esistenti o appositamente costituite, nel cui capitale non figurino privati;
 - c) le convenzioni di cui alla lettera b) devono prevedere che eventuali debiti delle società concessionarie uscenti e il valore di subentro delle concessioni scadute restino a carico dei concessionari subentranti.
2. Entro trenta giorni dalla data dell'affidamento di cui al comma 4, la Società Autobrennero Spa provvede a versare all'entrata del bilancio dello Stato le risorse accantonate in regime di esenzione fiscale fino alla predetta data nel fondo di cui all'articolo 55, comma 13, della legge

La disposizione in questione, nel ricondurre nell'alveo legislativo il citato Protocollo d'intesa del 2016 (nonché l'analogo Protocollo sottoscritto nella stessa data riguardante le infrastrutture autostradali A4 Torino – Trieste, A28 Portogruaro – Pordenone e raccordo Villesse – Gorizia) ha stabilito, tra l'altro, che le convenzioni di concessione in questione saranno stipulate dal concedente Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con le regioni e gli enti locali che hanno sottoscritti i citati Protocolli, che potranno anche avvalersi di società *in house*, esistenti o appositamente costituite, nel cui capitale non figurano privati.

La convenzione di concessione relativa alla tratta autostradale in argomento dovrà essere sottoscritta entro il 30 settembre 2018, previo parere dell'Autorità di regolazione dei trasporti sul relativo schema di convenzione, che successivamente dovrà essere approvato dal CIPE.

Per quanto riguarda l'autostrada A22, il comma 2 del citato art.13bis prevede che, entro trenta giorni dalla stipula della convenzione di concessione, la società Autostrada del Brennero S.p.a. dovrà versare all'entrata del bilancio dello Stato le risorse già accantonate relative al fondo "ferrovia", che, a loro volta, saranno riassegnate allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per essere poi trasferite alla società Rete Ferroviaria Italiana S.p.a.

Le ulteriori quote annuali da accantonare nel fondo in questione saranno versate dal nuovo concessionario entro trenta giorni dall'approvazione del bilancio.

Si evidenzia, infine, che il comma 3 del medesimo art. 13-bis ha incrementato il valore di concessione previsto dal Protocollo d'intesa del 2016 da 568 a 580 milioni di euro, disponendo altresì che il concessionario subentrante dovrà versare all'entrata del bilancio dello Stato, entro il 15 novembre di ciascun anno, l'importo di 160 milioni di euro per il 2018 e l'importo di 70 milioni di euro annui dal 2019 al 2024.

27 dicembre 1997, n. 449, che sono riassegnate allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e trasferite alla società Rete ferroviaria italiana (RFI) Spa, senza alcuna compensazione a carico del subentrante. Le ulteriori quote annuali da accantonare ai sensi del medesimo articolo 55, comma 13, della legge n. 449 del 1997 sono versate dal concessionario dell'infrastruttura A22 Brennero-Modena con le modalità di cui al periodo precedente entro trenta giorni dall'approvazione del bilancio dell'anno di riferimento. Le risorse versate ai sensi del presente comma sono utilizzate per le finalità di cui al citato articolo 55, comma 13, della legge n. 449 del 1997, nell'ambito del contratto di programma - parte investimenti tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la RFI Spa.

3. A partire dalla data dell'affidamento di cui al comma 4, il concessionario subentrante dell'infrastruttura autostradale A22 Brennero-Modena versa all'entrata del bilancio dello Stato, entro il 15 novembre di ciascun anno, l'importo di 160 milioni di euro per l'anno 2018 e di 70 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2019 al 2024 e comunque fino a concorrenza del valore di concessione, che non potrà essere complessivamente inferiore a 580 milioni di euro. Nella determinazione del valore di concessione, di cui al periodo precedente, sono in ogni caso considerate le somme già erogate dallo Stato per la realizzazione dell'infrastruttura. (61)
4. Gli atti convenzionali di concessione sono stipulati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con i concessionari autostradali delle infrastrutture di cui al comma 1, dopo l'approvazione del CIPE, previo parere dell'Autorità di regolazione dei trasporti sullo schema di convenzione e comunque, con riferimento all'infrastruttura autostradale A22 Brennero-Modena, entro il 30 settembre 2018. I medesimi concessionari mantengono tutti gli obblighi previsti a legislazione vigente. (62)
5. All'articolo 55, comma 13, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, il terzo e il quarto periodo sono soppressi.

3. SISTEMA TARIFFARIO DI PEDAGGIO - PRINCIPALI QUESTIONI OGGETTO DI INTERVENTO REGOLATORIO

Nel seguito, con riferimento alle principali questioni oggetto di intervento, si illustrano gli elementi essenziali del provvedimento sottoposto a consultazione che compongono il sistema tariffario di pedaggio, unitamente alla *ratio* degli interventi regolatori.

3.1 Aspetti generali del sistema tariffario

3.1.1 Ambito di applicazione del sistema tariffario

L'Allegato A è volto a disciplinare il sistema tariffario del pedaggio, nell'ambito del procedimento avviato con la già citata delibera n. 2/2018, recante *"Definizione del sistema tariffario di pedaggio per l'affidamento della gestione in house della tratta autostradale A22 Brennero-Modena. Avvio del procedimento"*.

3.1.2 Il modello regolatorio

Il sistema tariffario oggetto di regolazione è caratterizzato da:

- a) definizione di un periodo regolatorio su base quinquennale;
- b) distinzione delle attività tra:
 - direttamente soggette a regolazione tariffaria;
 - non direttamente soggette a regolazione tariffaria, ma rilevanti ai fini della destinazione della extraprofittabilità generata in virtù dello svolgimento di attività accessorie, come di seguito definite;
 - non pertinenti;
- c) definizione delle modalità di determinazione delle tariffe di pedaggio, attraverso:
 - individuazione del livello tariffario massimo iniziale, da determinare *ex ante* avvalendosi dei riferimenti e dei criteri forniti dall'Autorità in relazione alle singole componenti tariffarie ed alle correlate previsioni dei volumi di traffico, previa individuazione del perimetro dei costi ammissibili del concessionario e relativa valorizzazione;
 - applicazione del metodo del *price cap*, con determinazione a cadenza quinquennale dell'indicatore di produttività X a valere sulla componente tariffaria gestionale, come fissato dall'Autorità;
- d) definizione di obblighi di separazione contabile a carico del concessionario, ed implementazione del relativo sistema di contabilità regolatoria.

3.2 Peculiar aspetti del sistema tariffario

3.2.1 Individuazione delle attività pertinenti

Il sistema tariffario del pedaggio afferisce esclusivamente alle **attività autostradali**, intendendosi come tali quelle attinenti alla progettazione, costruzione, gestione, nonché alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle tratte autostradali destinate alla circolazione dei veicoli, fatto salvo l'assorbimento dell'extraprofitto relativo alle attività accessorie.

Le **attività accessorie** sono quelle collegate allo sfruttamento commerciale delle aree e delle pertinenze autostradali, non correlate alla circolazione dei veicoli, ivi comprese le aree di rifornimento e di ristoro, i cavidotti, la segnaletica, i pannelli informativi e i servizi tecnologici ed informativi.

Non rientrano nell'ambito della regolazione le **attività non pertinenti**, ovvero quelle diverse dalle attività autostradali e accessorie, come sopra definite.

Al fine di rendere efficace il sistema tariffario implementato e di monitorarne costantemente gli effetti, come si dirà meglio in seguito, le attività in argomento sono oggetto di specifici obblighi di separazione contabile.

3.2.2 Applicazione del metodo del price cap

In base alle valutazioni dell'Autorità, il nuovo sistema tariffario, basato sull'applicazione della metodologia del *price cap*, persegue la finalità di assicurare:

- 1) una dinamica annua della componente tariffaria di gestione coerente con il conseguimento di un obiettivo di recupero di produttività;
- 2) che, con riferimento alla durata del periodo concessionario, il concessionario ottenga, nel rispetto del principio di correlazione ai costi, così come individuati dall'Autorità, una redditività orientata al tasso reale di remunerazione del capitale *pre-tax* di cui al punto 14 dell'Allegato A, qualora il concedente opti per una valorizzazione degli *asset* a valori rivalutati, oppure una redditività pari al tasso nominale di remunerazione del capitale *pre-tax* di cui al punto 14 qualora il concedente opti per una valorizzazione degli *asset* a valori non rivalutati, con riferimento agli investimenti:
 - effettuati su *asset* di funzionamento del concessionario (non reversibili), ove pertinenti ed efficienti;
 - effettuati su *asset* oggetto di concessione (reversibili), ivi compreso l'onere di subentro, ovvero del valore delle opere assentite, già eseguite e non ancora ammortizzate alla scadenza della precedente concessione, al netto della preconstituita riserva vincolata per ritardati investimenti.

L'intendimento dell'Autorità è quello di definire tariffe stabili per ogni periodo regolatorio, scongiurando il continuo riallineamento del piano economico-finanziario ed il conseguente riallineamento della tariffa.

3.2.3 Tariffa unitaria media

Il Sistema tariffario sviluppato dall'Autorità si basa sul concetto di Tariffa unitaria media.

Per tariffa unitaria media si intende il prezzo unitario medio (€/veicoli*km) dei pedaggi praticati dal concessionario alle diverse classi di veicoli e tipologie di tratta autostradale, ponderato con i volumi di traffico dell'anno di riferimento, al netto:

- a) di quanto il concessionario è tenuto a corrispondere ai soggetti legittimati, ovverosia:
 - a.1) canone annuo ai sensi del combinato disposto dell'art. 55, comma 13, della legge 27 dicembre 1997 n. 449, e dell'art. 1, comma 1020, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, fissato per il caso di specie in misura pari al 3.12% dei proventi netti dei pedaggi;
 - a.2) integrazione al canone di cui all'art. 19 bis del d.l. 78/2009, convertito nella l. 102/2009, come modificato dall'art. 15, comma 4, del d.l. 78/2010, convertito nella l. 122/2010;
 - a.3) imposte (in particolare l'IVA, in funzione del contesto normativo vigente);
- b) degli oneri supplementari a carico dei mezzi d'opera per l'adeguamento delle infrastrutture stradali di cui all'art. 34, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

Ai fini di una maggiore chiarezza ed efficacia del sistema tariffario l'Autorità ha ritenuto di ricomprendere nella tariffa unitaria media due distinte componenti:

- la prima, denominata "**Componente tariffaria di gestione**", finalizzata a dare evidenza, nell'ambito del Piano Economico Finanziario e del Piano Finanziario Regolatorio, (i) che sulla base del livello tariffario iniziale – stimato *ex ante* per ciascun periodo regolatorio assumendo i costi operativi ammessi all'Anno base, aggiornati in termini di inflazione all'Anno ponte – e dell'indicatore di produttività X, il flusso di ricavi, attualizzato applicando il tasso nominale *pre-tax* di cui al punto 14, valutato in correlazione ai volumi di traffico, sia pari al livello del flusso, attualizzato applicando il tasso nominale *pre-tax* di cui al punto 14, dei propri costi operativi, comprensivi delle manutenzioni ordinarie e di quelli legati ai nuovi investimenti; nonché (ii) del recupero dei costi di capitale (ammortamento e remunerazione) afferenti agli *asset* di funzionamento del concessionario, non reversibili al termine del rapporto concessionario;
- la seconda, denominata "**Componente tariffaria di costruzione**", finalizzata a permettere il recupero dei costi di capitale (ammortamento e remunerazione) afferenti agli *asset* reversibili al termine del rapporto concessionario, ivi compresi: (i) l'eventuale onere di subentro da corrispondere al concessionario uscente; (ii) le opere realizzate in dipendenza dei piani di investimento oggetto di concessione.

Nel caso specifico della concessione in oggetto, la tariffa unitaria media comprende inoltre una componente tariffaria per oneri di concessione, finalizzata al recupero di tali oneri, attraverso l'individuazione di una quota annua nominale costante per tutto il periodo concessorio (ovvero non soggetta alla dinamica del *price cap*).

Gli oneri di concessione risultano i seguenti:

- importo di 34,5 milioni di euro annui, finalizzato ad assicurare il finanziamento trasversale dell'opera ferroviaria Brennero - Verona, a partire dall'anno 2015 compreso, per l'intero periodo concessorio;
- quota annua del valore della concessione, complessivamente pari a 580 milioni di euro.

La presenza dell'ulteriore componente tariffaria relativa ai predetti oneri di concessione è volta, tra l'altro, ad assicurare la necessaria trasparenza per l'utente finale in tema di determinazione della tariffa applicabile.

Ai fini della determinazione delle suddette componenti tariffarie, la metodologia impiegata per formulare le stime previsionali di traffico deve essere caratterizzata da robustezza analitica, trasparenza e riproducibilità. Deve inoltre consentire l'effettuazione di analisi di simulazione, di sensitività e di rischio da parte dei soggetti istituzionalmente legittimati.

3.2.4 Modulazione tariffaria

Il punto 6 del documento di consultazione, relativo alla definizione del sistema tariffario di pedaggio, sulla modulazione tariffaria tiene conto delle più qualificate esperienze in ambito europeo¹², e promuove la differenziazione dei pedaggi, concordata tra concessionario e concedente, al fine di:

- incentivare l'utilizzazione di veicoli maggiormente adeguati alla tutela dell'ambiente (emissioni di CO2 e rumorosità), in conformità alle disposizioni contenute nel d.lgs. 7/2010 e s.m.i.¹³;
- consentire una maggiore aderenza alla struttura dei costi sottostanti riferiti alle singole tratte;
- incentivare il traffico intermodale;
- sviluppare in maniera più efficiente i flussi di traffico insistenti sul bacino di riferimento;
- tutelare gli utenti pendolari.

Si osserva che tali prescrizioni sono in linea con le recenti iniziative di intervento che DG MOVE ha dichiarato nel corso del 2017 di voler intraprendere, volte a promuovere, tra l'altro, l'adozione di un sistema tariffario improntato al principio della tariffazione chilometrica (le vignette andranno a scomparire) ed alla tutela dell'ambiente, consentendo la tariffazione differenziata sui costi esterni (congestione, emissioni di CO2 e rumorosità)¹⁴.

Ogni modulazione deve in ogni caso rispettare il principio di equità e non discriminazione, nel senso che a parità di condizioni, categorie di utenti non possono essere trattate diversamente. Infine, all'interno della modulazione tariffaria, si distinguono le seguenti possibili politiche di agevolazione:

- operazioni commerciali proposte all'utenza dal concessionario nell'ambito di specifiche politiche di *pricing*, i cui mancati introiti rispetto alla tariffa media *cost based* rientrano nel rischio d'impresa del concessionario medesimo;
- agevolazioni richieste da soggetti terzi (quali enti pubblici) per le quali la necessaria copertura finanziaria legata ai mancati introiti dovrà essere definita contrattualmente tra il concessionario ed il soggetto richiedente.

3.3 Aspetti di regolazione economica

3.3.1 Confronto dei regimi tariffari attualmente applicati ed approccio metodologico adottato dall'Autorità

Il meccanismo del *price cap*, applicato per la prima volta nel Regno Unito dopo la privatizzazione di *British Telecommunications*, e la cui idea è stata esplicitamente resa nel report di Littlechild¹⁵, prevede di porre un tetto alla

¹² Come già evidenziato dallo studio di *benchmark* a livello europeo effettuato dall'Autorità nella relazione illustrativa alla delibera n. 86/2017.

¹³ Attuazione della direttiva 2006/38/CE, che modifica la direttiva 1999/62/CE, relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture

¹⁴ Si veda il comunicato stampa CE del 17 maggio 2017: "Europe on the Move: Questions & Answers on the initiatives for clean, competitive and connected mobility", disponibile al link: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1445_en.htm

¹⁵ Littlechild, S. (1983). Regulation of British Telecommunications' Profitability. London: Department of Industry.

crescita dei prezzi dei servizi in mercati non soggetti a concorrenza nel mercato. La metodologia del *price cap* definisce quindi un sentiero di crescita dei ricavi ammessi, solitamente ponendoli uguali a quelli dell'anno passato, ed aggiustandoli per l'inflazione ed un indice di efficientamento X (il c.d. *X-factor*) con una formula di tipo lineare. Uno dei vantaggi principali di questo metodo è che i recuperi di produttività da parte del concessionario sono direttamente traslati nella tariffa pagata dall'utente finale, che quindi ne beneficia immediatamente. Tale meccanismo è stato introdotto in Italia per il settore autostradale ai sensi della Legge n. 498/1992.

Nel corso degli anni l'evoluzione normativa ha determinato la sovrapposizione di sei regimi (più 4 regimi particolari) di dinamica tariffaria. Gli elementi chiave di questi regimi sono:

- il tasso di inflazione, che è di due tipi: tasso di inflazione programmato e tasso di inflazione reale (di quest'ultimo poi solo il 70% entra nel computo dell'aggiornamento tariffario);
- il coefficiente X, che viene implementato a volte come tasso di produttività atteso, a volte come semplice fattore di riequilibrio, mentre in un caso è utilizzato ai fini della remunerazione degli investimenti già assentiti, e in un altro caso è completamente assente;
- il coefficiente K che, se presente, è il coefficiente a remunerazione di nuovi investimenti;
- il fattore qualità che, quando presente, è la variazione percentuale di un indicatore, anche composito, della qualità del servizio, a volte solo negativa in caso di eccessivo abbassamento della stessa rispetto ad un valore di riferimento.

La tabella seguente riporta i sei regimi di dinamica tariffaria e le Concessionarie a cui si applicano.

N. regime tariffario	Formula per la revisione tariffaria ¹⁶	Società Concessionarie
1	$\Delta T \leq \Delta P_{prog} - X_{prod} + \beta \Delta Q$	Autostrada del Brennero S.p.A
		Consorzio per le Autostrade Siciliane
2	$\Delta T \leq 70\% \Delta P_{reale} + X_{inv} + K_{inv}$	Società Autostrade per l'Italia S.p.A.
3	$\Delta T = \Delta P_{prog} - X_{rieq} + K_{inv} + \beta \Delta Q$	Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova S.p.A.
		Tangenziale di Napoli S.p.A.
		Raccordo Autostradale Valle d'Aosta (RAV) S.p.A.
		Autostrada Tirrenica (SAT) S.p.A
		SATAP S.p.A. tronco A4
		SATAP S.p.A. tronco A21
		Strada dei Parchi S.p.A.
4	$\Delta T \leq \Delta P_{prog} - X_{prod} + K_{inv} + \beta \Delta Q$	Autostrada Torino-Ivrea-Valle d'Aosta (ATIVA) S.p.A.
		Milano Serravalle - Milano Tangenziali S.p.A.
5	$\Delta T \leq \alpha \Delta P_{reale} - X_{rieq} + K_{inv}$	Concessioni Autostradali Venete (CAV) S.p.A.
		Autocamionale della CISA (CISA) S.p.A.
		Autostrade Valdostane (SAV) S.p.A.
6	$\Delta T \leq \alpha \Delta P_{reale} + K_{inv}$	Autostrada dei Fiori (FIORI) S.p.A.
		Autostrada Ligure Toscana (SALT) S.p.A.
		Autostrada Torino Savona S.p.A.
		Società Italiana per il Traforo Autostradale del Frejus (SITAF) S.p.A - Barriera di Bruere
		Società Italiana per il Traforo Autostradale del Frejus (SITAF) S.p.A - Barriera di Avigliana
		Società Italiana per il Traforo Autostradale del Frejus (SITAF) S.p.A - Barriera di Salbertrand

¹⁶ Dove: ΔT = variazione della tariffaria ponderata; P_{prog} = tasso di inflazione programmata; P_{reale} = tasso di inflazione reale; X_{prod} = tasso di produttività atteso; X_{inv} = remunerazione degli investimenti assentiti con la IV Convenzione Aggiuntiva alla Convenzione sottoscritta nell'anno 1997; X_{rieq} = fattore di riequilibrio; K_{inv} = remunerazione dei nuovi investimenti; ΔQ = variazione percentuale di un indicatore, anche composito, della qualità del servizio; β = coefficiente che dipende dal livello qualitativo di partenza.

Di seguito si illustra nel dettaglio il primo regime, utilizzato per definire il sistema tariffario di pedaggio della tratta autostradale in oggetto, attualmente gestita dalla concessionaria Autostrada del Brennero S.p.A.

Nel dettaglio, la formula afferente al primo regime tariffario è la seguente:

$$\Delta T \leq \Delta P_{prog} - X_{prod} + \beta \Delta Q$$

Dove:

- ΔT è la variazione tariffaria ponderata;
- ΔP_{prog} è il tasso di inflazione programmata;
- X_{prod} è il tasso di produttività attesa, specifico per ciascuna impresa regolata, che consente di tener conto di a) una congrua remunerazione del capitale investito, b) investimenti futuri, c) variazioni attese della produttività, d) variazioni attese della domanda dei servizi e delle condizioni concorrenziali del mercato;
- A tale formula si aggiunge o sottrae la componente $\beta \Delta Q$, che rappresenta la variazione percentuale, positiva o negativa, di un indicatore, anche composito, della qualità del servizio calcolato secondo le modalità individuate dalla delibera CIPE 319/1996 e s.m.i.

Si evidenzia in particolare che il regime tariffario applicato ad Autostrada del Brennero S.p.A. non prevedeva una componente tariffaria specifica correlata agli investimenti, basandosi pertanto la dinamica sul solo livello iniziale della tariffa, da intendere come omnicomprensiva.

Confrontando i regimi di dinamica tariffaria precedentemente descritti ed il sistema tariffario di pedaggio definito nell'Allegato A, 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. L'impostazione seguita dall'Autorità è stata rivolta 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.

3.3.2 Allocazione dei costi operativi e di capitale

L'ammissibilità ai fini tariffari dei costi operativi e di capitale è definita dall'Autorità in analogia a quanto previsto per gli altri settori regolati.

In particolare per i costi operativi:

- l'Autorità ha previsto che il loro livello, con riferimento al livello iniziale della componente tariffaria di gestione, sia computato al netto dell'extraprofitto generato dalle attività accessorie, se di segno positivo. Detto extraprofitto è determinato dalla differenza, diminuita di un profitto ragionevole (approssimato mediante l'applicazione del tasso di remunerazione del capitale investito) fra le seguenti componenti economiche, valutate all'Anno base:
 - i ricavi derivanti da tali attività;
 - la somma dei costi operativi e degli eventuali ammortamenti, allocati alle medesime attività ed ammissibili;
- sono stati inoltre ritenuti ammissibili gli utilizzi di fondi di accantonamento destinati alla manutenzione ciclica dell'infrastruttura autostradale, sulla base dell'importo medio degli stessi, registrato nei cinque anni precedenti l'Anno ponte;

Per i costi di capitale:

- gli investimenti, è stata introdotta la prescrizione che il valore del singolo investimento sia ammesso soltanto se coerente con le *"Linee Guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche nei settori di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti"* adottate dallo stesso Ministero con D.M. 300/2017. Qualora, a seguito di verifica da parte del concedente, tale coerenza non fosse assicurata, l'Autorità ritiene possibile, per il concedente, non ammettere il valore dell'investimento, in tutto o in parte, ai fini tariffari;
- per la determinazione dei costi di rimborso del capitale direttamente investito nelle attività autostradali e delle relative quote di ammortamento, con riferimento agli asset reversibili, è introdotta la possibilità di applicare (alternativamente al metodo ammortamento finanziario) l'ammortamento tecnico-economico, qualora la vita utile del cespote sia inferiore alla durata residua della concessione.

3.3.3 Dinamica della componente tariffaria di gestione

La componente tariffaria di gestione viene stimata annualmente secondo la seguente disequazione all'anno $t + 1$, come riportato al punto 15 dell'Allegato A:

$$T_{G,t+1} \leq T_{G,t} \cdot (1 + \hat{P}_{t+1} - X_{t+1})$$

Data l'assenza di un meccanismo di affidamento con procedura ad evidenza pubblica, per via del ricorso all'affidamento secondo il modello dell'*'in house providing*, va evidenziato che il valore iniziale della componente tariffaria di gestione per ciascun periodo regolatorio deve essere determinato come il rapporto tra i costi operativi ammessi all'anno ponte, come definito al punto 5 dell'Allegato A, e la media aritmetica dei volumi di traffico stimati *ex ante* per ogni anno del periodo regolatorio. L'adozione della media di periodo dei volumi di traffico risponde all'esigenza di incorporare nella tariffa di partenza di ciascun periodo regolatorio gli effetti economici legati alle variazioni dei predetti volumi.

I costi operativi ammessi all'anno ponte sono aggiornati applicando ai costi ammessi all'anno base il tasso d'inflazione programmato risultante dall'ultimo Documento di Economia e Finanza (DEF) disponibile.

3.3.4 Tasso di inflazione programmato

Come descritto dal punto 16 dell'Allegato A, il livello della tariffa media per chilometro di gestione in vigore all'anno $t+1$, $T_{G,t+1}$, viene aggiornato in base al tasso di inflazione programmato \hat{P}_{t+1} che, ai fini di una maggiore certezza in fase di redazione dei Piani Economici Finanziari da parte dei Concessionari, nonché per garantire una maggior stabilità al sistema, corrisponde al tasso di inflazione programmata relativo all'anno di applicazione della tariffa risultante dall'ultimo Documento di Economia e Finanza disponibile alla data di presentazione della revisione tariffaria annuale.

3.3.5 Obiettivo di incremento di produttività da efficientamento

Il livello della tariffa media per chilometro di gestione in vigore all'anno t , $T_{G,t}$ viene aggiornato in base al coefficiente di incremento della produttività da efficientamento per l'anno $t+1$ (X_{t+1}), che l'Autorità determina con cadenza quinquennale per ciascuna nuova concessione, ai sensi di quanto stabilito dal Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201, art. 37, comma 2, lettera g).

L'Autorità, seguendo un approccio consolidato nella propria prassi regolatoria già adottato per il settore autostradale, ha proceduto alla determinazione del fattore di efficientamento tramite analisi di efficienza comparata, utilizzando la metodologia delle frontiere stocastiche, sulla base di una stima della funzione di costo di produzione. In questo modo, il fattore di efficientamento X è stabilito tramite tecniche di *benchmarking*, ossia computando il valore sulla distanza dalla produttività media delle altre imprese regolate del settore, in maniera così da realizzare una forma di *yardstick competition* tra imprese. La *yardstick competition*, in un settore caratterizzato da assenza di concorrenza nel mercato, cerca di catturare i benefici della pressione competitiva di un mercato aperto, spingendo le imprese verso l'efficienza.

Le analisi econometriche per la determinazione della X sono effettuate dall'Autorità utilizzando il *panel* di dati forniti dalle imprese Concessionarie a partire dall'anno 2005, aggiornato annualmente, ed adoperando la stessa metodologia utilizzata per la definizione degli ambiti ottimali autostradali di cui alla delibera n. 70/2016 dell'Autorità.

Il modello elaborato dall'Autorità prevede la stima di una funzione di costo di produzione così formulata:

$$C_{i,t} = f(C_{i,t}, L_{Km,i,t}, P_{j,i,t}, H_{i,t})$$

dove

- i rappresenta la concessionaria i -esima, dove 23 sono le concessionarie del campione ($i = 1, \dots, 23$);
- t rappresenta ciascuna delle dodici annualità considerate ($t = 2005, \dots, 2016$);
- j rappresenta ciascuno dei quattro fattori di produzione considerati ($j = 1, \dots, 4$): lavoro, capitale, manutenzione ed altri costi;
- $C_{i,t}$ è il costo totale della concessionaria i -esima nell'anno t . I costi totali includono tutti i costi operativi (lavoro, materiali, manutenzione, servizi), gli Ammortamenti, gli Oneri finanziari e le altre voci di costo attribuite all'attività di gestione;
- $V_{i,t}$ è il volume di traffico dell'impresa i -esima per l'anno t (calcolato come numero di km percorsi);
- $L_{Km,i,t}$ è l'estensione della rete in km afferente la concessionaria i -esima all'anno t ;

- $P_{j,i,t}$ è il prezzo del fattore produttivo j ($j = 1, \dots, 4$);
 $H_{i,t}$ è un vettore che racchiude un insieme di variabili di controllo (per l'internalizzazione di aspetti ambientali/geografici), nello specifico: percentuale di rete a tre o più corsie, percentuale chilometrica di opere maggiori, IPAV (indicatore relativo allo stato della pavimentazione), percentuale di anni residui della concessione percentuali, rapporto tra debito ed *equity*.

In alcune specificazioni sono state aggiunte *dummy* temporali (dumT, per gli anni $T=2005, \dots, 2016$) per tener conto del fatto che le stime si basano su dati riferiti ad un periodo ampio.

Le analisi sono state effettuate utilizzando modelli di tipo *time-invariant* (ipotizzando che il termine di inefficienza abbia distribuzione normale troncata), e/o di tipo *time-varying decay* (con inefficienza e progresso tecnico mutevoli nel tempo), nonché forme funzionali di costo di tipo Cobb-Douglas e Translogartimica. L'analisi è stata condotta utilizzando le medesime specificazioni presenti nella delibera n. 70/2016, a cui si rinvia.

A partire dalle frontiere di costo efficiente così ottenute, è stata condotta l'analisi di *benchmarking*, allo scopo di confrontare la *performance* della concessione attualmente gestita dalla Società Autostrada del Brennero S.p.A. rispetto a quella degli operatori del settore, in modo da stabilire il parametro di adeguamento necessario che consente il riposizionamento del livello dei costi su tale frontiera, da modulare annualmente su un orizzonte temporale considerato congruo.

Il valore X^* è quindi annualmente specificato in singoli obiettivi di efficientamento annuo come previsto dalla formula riportata al punto 17 dell'Allegato A.

3.3.6 Dinamica della componente tariffaria di costruzione

La componente tariffaria di costruzione $T_{K,t+1}$ garantisce il collegamento tra gli incrementi tariffari e gli investimenti programmati, in modo che il valore attualizzato dei ricavi incrementali previsti relativi agli investimenti da realizzare fino all'anno precedente (anno t) sia pari al corrispondente valore attualizzato dei maggiori costi ammessi, scontando gli importi al tasso di congrua remunerazione.

Questa componente tariffaria permette al concessionario di avere un quadro stabile e completo di come varieranno i suoi ricavi se effettuerà gli investimenti nei modi e nei tempi previsti. Tali nuovi investimenti non sono sottoposti ad efficientamento ex-post tramite l'adozione dell'*X-factor*, poiché la loro realizzazione deve avvenire in coerenza con quanto previsto dalle *"Linee Guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche nei settori di competenza del Ministero dei Trasporti"*, adottate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con D.M. 300/2017 ai sensi del D. Lgs. n. 228/2011, che prevede che gli investimenti siano selezionate in base a criteri di razionalizzazione, trasparenza, efficienza ed efficacia.

3.3.7 Dinamica della componente tariffaria per oneri di concessione

La componente tariffaria per oneri di concessione è finalizzata al recupero degli specifici oneri di concessione previsti dalle disposizioni normative, come meglio dettagliato nel paragrafo 2.5 della presente relazione. In particolare, per la concessione in oggetto devono essere considerati i seguenti oneri:

- Fondo ferrovia: importo di 34,5 milioni di euro annui finalizzato ad assicurare il finanziamento trasversale dell'opera ferroviaria Brennero - Verona, a partire dall'anno 2015 compreso, per l'intero periodo concessorio;
- Valore della concessione: importo complessivamente non inferiore a 580 milioni di euro, che, anche al fine di assicurarne l'equa ripartizione, è suddiviso in quote annuali su tutta la durata del periodo concessorio, indipendentemente dalle modalità di versamento del suddetto valore normativamente previste.

Il contributo alla tariffa unitaria media relativo agli oneri di concessione è calcolato come il rapporto tra la somma dei predetti importi annuali per gli oneri di concessione e i volumi di traffico stimati *ex ante* per ogni anno del periodo regolatorio.

3.3.8 Meccanismi di premi/penalità con riferimento alla valutazione della qualità dei servizi

Il punto 21 (Sezione 3) dell'Allegato A introduce il meccanismo simmetrico di premi/penalità per la qualità dei servizi offerti, definendo i principi che il concedente deve applicare per valutare la *performance* del concessionario

autostradale. Un meccanismo robusto ed incisivo è di primaria importanza nel contesto di forte efficientamento economico delineato dall'Allegato A.

Tale meccanismo è volto ad assicurare il raggiungimento dei massimi livelli di qualità dei servizi; in particolare devono essere sottolineati i seguenti aspetti:

- viene prescritto l'ancoraggio del meccanismo premi/penalità alla sola componente tariffaria di gestione, al fine di disincentivare comportamenti opportunistici da parte del concessionario e legare la valutazione della *performance* del concessionario stesso esclusivamente alla produttività ed ai costi gestionali; infatti, tale meccanismo, non essendo connesso alla componente tariffaria di costruzione, è volto ad attenuare il rischio di *double counting* degli investimenti infrastrutturali che possono determinare un impatto anche in riferimento alla qualità dei servizi offerti;
- il corretto funzionamento del meccanismo di premi/penalità si basa sull'adeguata definizione annuale, con riferimento ad ogni periodo regolatorio – *ex ante* – delle soglie di qualità da parte del concedente. Si sottolinea come la “Soglia minima” debba rappresentare il minimo livello di qualità tollerabile dall’utenza con riferimento ad un determinato servizio, comunque non inferiore ai corrispondenti valori registrati in passato. La definizione della “Soglia minima” risulta quindi particolarmente rilevante per disincentivare il concessionario a conseguire un efficientamento dei costi di gestione a scapito della qualità dei servizi offerti.
- Il meccanismo di premi/penalità è disegnato al fine di conseguire un bilanciamento delle prestazioni del concessionario con riferimento a tutte le aree tematiche di *performance* indicate nel punto 21; in altre parole, il meccanismo mira ad incentivare il concessionario verso l’ottenimento di una *performance* che sia allineata in media con riferimento a tutti gli indicatori di qualità; a tal fine sono stati introdotti i seguenti vincoli:
 - Vincolo su “Soglia minima”: se tutti gli indicatori di qualità non dovessero risultare al di sopra della “Soglia minima”, il concessionario deve essere penalizzato attraverso un correttivo tariffario basato sull'applicazione del limite massimo, pari al -2% della componente tariffaria di gestione;
 - Vincolo su soglia “Livello obiettivo”: nell’eventualità in cui il concessionario dovesse superare la soglia “Livello obiettivo” con riferimento esclusivamente ad uno solo od alcuni specifici indicatori, ma non in media su tutti, i premi riconosciuti sono decurtati e non possono superare il “Livello obiettivo”;
 - Vincolo su soglia “Best practice”: è basato sullo stesso meccanismo del vincolo precedente, al fine di rappresentare il valore massimo del premio conseguibile dal concessionario.

I vincoli precedentemente descritti hanno lo scopo finale di disincentivare comportamenti opportunistici di *cherry picking*, nel caso in cui il concessionario sia in grado di superare i livelli di qualità richiesta solo per uno od alcuni indicatori, ma non per tutti contemporaneamente.

Al fine di determinare le aree tematiche definite nel punto 21 dell'Allegato A, è stato effettuato uno studio del settore autostradale, basato su una approfondita analisi della letteratura di riferimento ed un'analisi di *benchmark* internazionale¹⁷. Il meccanismo di premi/penalità si basa sulle seguenti direttive:

- identificazione di un ampio novero di indicatori (almeno uno per ogni area tematica identificata) sulla cui base il concedente potrà costruire un *panel*, che sia adatto alle specificità della concessione;
- giustificazione della proporzionalità degli impatti tariffari rispetto al benessere dei consumatori e/o dei costi presumbili per l’ottenimento dei miglioramenti;
- focalizzazione del meccanismo premi/penalità, al fine di meglio correlare gli incentivi premianti ai benefici per l’utenza, su:
 - tempi medi di viaggio e sui livelli di disponibilità delle infrastrutture, connessi all’esazione e soprattutto ai lavori di manutenzione (periodi, durata, etc.);
 - impiego di tecnologie “*Smart Road*” che rappresentino delle *best practice* nel settore autostradale (p.es. sistemi di esazione elettronica *free flow*, *Intelligent Transportation Systems*, servizi per connettività);
 - *customer satisfaction* rispetto ai livelli di servizio complessivo e specifico per aree di interesse definite dal concedente.

Pertanto come riportato nel documento posto in consultazione, il sistema di monitoraggio della qualità deve prevedere l'identificazione, da parte del concedente, di almeno un indicatore *j-esimo* per ciascuna delle seguenti aree tematiche:

1. velocità media di percorrenza del flusso veicolare;
2. disponibilità dell'infrastruttura (presenza di cantieri, in particolare in ore di punta e periodi vacanzieri);

¹⁷ Come già descritto dall'Autorità nella relazione illustrativa alla delibera n. 86/2017.

3. fluidità ai caselli (per esempio, disponibilità delle casse automatiche ai caselli e efficienza del sistema Telepass);
4. stato della pavimentazione (difetti del manto stradale);
5. aggiornamento dinamico delle informazioni tramite panelli a messaggio variabile;
6. predisposizione di adeguate aree di sosta (rispetto alla superficie complessiva) riservate ai veicoli per l'autotrasporto di merci¹⁸;
7. impiego di *Intelligent Transportation Systems (ITS)*, anche al fine di efficientare la logistica e perseguire l'ottimizzazione dell'utilizzo dell'infrastruttura da parte dei veicoli pesanti e dei veicoli leggeri;
8. disponibilità di servizi di connettività (radio-mobile) e copertura del segnale radio sulla rete autostradale, interoperabili, aperti, ed in linea con le più avanzate e consolidate tecnologie del settore delle telecomunicazioni;
9. impiego di sistemi automatici per il monitoraggio strutturale delle infrastrutture (in particolare opere di attraversamento, muri di sostegno, rilevati e gallerie autostradali);
10. impiego di tecnologie *free flow* per l'esazione delle tariffe autostradali in grado di evolvere verso soluzioni interoperabili a livello comunitario;
11. *customer satisfaction* rispetto ai livelli di servizio complessivo e specifico per aree di interesse definite dal concedente;
12. impiego di barriere di sicurezza laterali e in ragione della loro conformità alla normativa tecnica vigente;
13. impiego di barriere antirumore, in attuazione del Piano di Risanamento acustico ambientale previsto dalla Legge 447/95 e successivi decreti attuativi.

3.3.9 Adeguamento tariffario correlato all'attuazione degli investimenti

La componente $\Delta T_{K,(t+1)}$, definita al punto 22 dell'Allegato A, tiene conto dell'effettiva realizzazione degli investimenti e del meccanismo di penalità per il ritardo rispetto a quanto previsto dal Piano Economico Finanziario, e pertanto contribuisce alla dinamica tariffaria.

A partire dall'art. 21 del decreto legge 355/2003, convertito dalla legge 47/2004 è stato previsto che l'incremento tariffario legato agli investimenti fosse riconosciuto solo in relazione all'effettiva spesa per investimenti. Tale concetto è stato ripreso anche dalla successiva delibera CIPE n. 39/2007. Ai fini di ribadire la necessità del legame diretto tra incremento tariffario e spesa per investimenti, l'Autorità ha quindi inserito in maniera esplicita un coefficiente correttivo alla componente tariffaria di costruzione, costituito a sua volta da due sub-componenti:

- una finalizzata a decurtare dalla componente tariffaria di costruzione la quota parte di investimenti non realizzati nell'anno di riferimento e previsti dal Piano Economico Finanziario;
- la seconda sub-componente finalizzata a quantificare la penalità imputabile al concessionario, qualora sia riconosciuto responsabile degli investimenti non realizzati di cui alla prima sub-componente.

In questo modo l'Autorità, in un'ottica di tutela degli interessi degli utenti, fatti salvi i meccanismi di penalità già previsti dalle normative vigenti, ha introdotto nella dinamica tariffaria un meccanismo di adeguamento finalizzato a trasferire direttamente ed immediatamente agli utenti finali il beneficio del rimborso di tali mancati miglioramenti all'infrastruttura da loro fruita.

3.3.10 Poste figurative

Le poste figurative, di cui ai punti 18 e 23 dell'Allegato A, sono definite *ex ante* e volte:

- ad assicurare, nel rispetto del principio della neutralità finanziaria, la gradualità delle variazioni tariffarie nel corso del periodo concessorio.
- a garantire l'uniformità tariffaria tra periodi regolatori, evitando che l'entrata in esercizio di investimenti cospicui – tipicamente spostata verso la fine della concessione - crei, con l'avanzare del periodo concessorio, incrementi eccessivi della tariffa verso la fine dello stesso.

¹⁸ Area tematica individuata anche con riguardo all'art. 24 comma 5-bis del Codice della Strada, come introdotto dalla legge 29 luglio 2010, n. 120 (G.U. n. 175 del 29 luglio 2010 suppl. ord.).

3.3.11 Meccanismo di revenue sharing

Si tratta di un meccanismo di salvaguardia, basato sugli scostamenti tra le stime dei volumi di traffico e i relativi valori a consuntivo, finalizzato a limitare la realizzazione da parte del concessionario di extraprofitti derivanti dalla sottostima dei volumi di traffico.

Anche secondo quanto affermato nelle *“Linee Guida n. 9, di attuazione del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recanti «Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato»”* approvate da ANAC con delibera n. 318 del 28 marzo 2018, *“non può considerarsi trasferito all'operatore economico il rischio di domanda, laddove l'amministrazione si obblighi ad assicurare all'operatore economico determinati livelli di corrispettivo indipendentemente dall'effettivo livello di domanda espresso dagli utenti finali, in modo tale che le variazioni di domanda abbiano un'influenza marginale sui profitti dell'operatore economico. Il rischio di domanda è altresì annullato quando negli atti di programmazione o nel piano economico e finanziario la domanda finale è sottostimata e, quindi, le fluttuazioni della domanda effettiva non determinano mai una reale possibilità di incorrere in perdite. In ogni caso, è opportuna la previsione di idonee clausole contrattuali volte a scongiurare ipotesi di extra-reditività prevedendo rimedi quali una variazione della durata del contratto nel caso in cui sia dimostrato che l'operatore economico abbia conseguito più velocemente l'obiettivo del recupero degli investimenti e dei costi sostenuti, oppure la previsione di meccanismi di profit sharing che consentano la condivisione degli extra-profitti con l'amministrazione o con gli utenti destinatari del servizio, in caso di opere calde”.*

Alla luce di tali considerazioni, si è ritenuto opportuno introdurre, nel sistema tariffario, un meccanismo di salvaguardia legato agli scostamenti fra le previsioni di traffico ed i relativi volumi a consuntivo, applicabile per ciascun periodo regolatorio quinquennale, con il quale, nel caso in cui la variazione dei volumi di traffico a consuntivo risultante alla fine del periodo regolatorio trascorso sia positiva e oltre una soglia predeterminata, pari a +2%, una percentuale (crescente da 50% a 100% al crescere dello scostamento da +2% a +10%) del montante medio annuo del profitto, attribuibile al volume di traffico eccedente la soglia, venga imputata in diminuzione delle tariffe, con beneficio dell'utenza autostradale.

Con riferimento alla soglia indicata, il valore +2% corrisponde a quello già adottato a seguito di consultazione per analoghe misure nel settore ferroviario.

L'intervallo di progressivo incremento della percentuale di recupero dell'extraprofitto, assunta pari a 5 volte la soglia, risponde all'esigenza di individuare un valore sufficientemente ampio da superare le “condizioni operative normali” assicurando comunque un incentivo al concessionario affinché lo stesso adotti politiche di sviluppo del traffico.

3.3.12 Monitoraggio annuale della qualità e degli investimenti

Per l'aggiornamento annuale della componente tariffaria integrativa, l'Autorità ha previsto un meccanismo di monitoraggio annuale da parte del concedente, finalizzato alla determinazione dei parametri per la sua definizione.

3.3.13 Tasso di remunerazione del Capitale investito

In materia di remunerazione del capitale investito, l'art. 37, comma 2, lett. b) del DL 201 del 2011 prevede che l'Autorità definisca i criteri per la fissazione delle tariffe, assicurando l'equilibrio economico delle imprese regolate, nonché l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori.

L'equilibrio economico presuppone che un'impresa sia in grado di finanziare, attraverso i corrispettivi ricavati dall'offerta dei propri servizi, i costi di produzione annualmente sostenuti nonché la remunerazione richiesta dagli investitori sul capitale proprio e dai creditori sul capitale di terzi.

In quest'ultima ottica, ai fini della regolazione delle tariffe, la remunerazione spettante al Gestore sul capitale investito netto riconosciuto è determinata secondo il metodo basato sul costo medio ponderato delle fonti di finanziamento, capitale di rischio e di indebitamento, comunemente stimate utilizzando la metodologia del Capital Asset Pricing Model (CAPM), già utilizzata nei precedenti periodi di regolazione e applicata comunemente anche in altri settori regolati (es. AGCOM, ARERA), in base a quanto specificato nel punto 14 (Sezione 2) dell'Allegato A.

Il calcolo del WACC richiede la valutazione di diverse variabili tra cui:

- la struttura finanziaria (*gearing*);
- il coefficiente beta (β), quale misura del rischio sistematico;
- il premio sul debito (*debt premium - DP*);

- il tasso privo di rischio (*risk free rate* - *rfr*);
- il maggior rendimento di mercato rispetto al tasso privo di rischio (*equity risk premium* - *erp*);
- l'aliquota fiscale (T).

Il calcolo di ciascuna variabile tra quelle elencate può essere effettuato ricorrendo a fonti informative, archi temporali, numero di rilevazioni e tecniche quantitative alternative. Per tale ragione, il calcolo del WACC richiede il rispetto del principio di trasparenza.

Il principio della trasparenza ha lo scopo di assicurare a tutti i soggetti interessati la conoscibilità delle fonti informative, della metodologia e delle tecniche di calcolo impiegate per determinare, anche autonomamente, il WACC.

Il WACC determinato ha validità per il primo periodo regolatorio, la cui durata è definita pari a cinque anni. Successivamente, si provvederà a ricomputare le singole componenti, ferma restando la metodologia descritta.

L'analisi per confronto, finalizzata alla determinazione del coefficiente beta nozionale, avviene attraverso il reperimento dei cosiddetti *comparables*, ossia dei coefficienti beta di altre aziende o settori comparabili. Si è scelto di considerare le seguenti quattro principali società di settore quotate, riportate di seguito:

- Abertis (ES);
- Atlantia (IT);
- Vinci (FR);
- Sias (IT).

Il costo medio del debito rappresenta quanto pagherebbe un'impresa secondo le condizioni di mercato per ottenere un finanziamento. Tale indicatore è costituito da due componenti, il *rfr* e il premio sul debito che tiene in conto del rischio di default, che è legato al *rating* della società. Questo metodo è coerente col calcolo del costo del capitale proprio che risulta anch'esso composto da due componenti.

Per fornire certezza ai concessionari sul metodo di calcolo e su una remunerazione efficiente dell'indebitamento si determina il costo del debito del settore, sulla base del rapporto tra oneri finanziari e debiti finanziari delle società concessionarie autostradali. Il periodo di riferimento è su cinque anni; si dovrà considerare sempre l'indebitamento finanziario medio lordo di periodo con riferimento ai debiti finanziari escludendo le partite infragruppo e i rapporti con i soci. Con riguardo agli oneri finanziari si considera la voce di conto economico "interessi ed altri oneri finanziari" con riferimento ai debiti finanziari considerati.

Il *risk free rate* (*rfr*), rappresenta il rendimento per un'attività priva di rischio. Non esistendo nella realtà una attività di tale tipo, si considerano come *proxy* del *risk free rate* i titoli di Stato. In accordo col principio di trasparenza e di continuità si è scelto di calcolare il *rfr* 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. Tale scelta garantisce continuità con la prassi regolatoria consolidata nel settore autostradale, in coerenza con altri settori dei trasporti (aeroportuale e ferroviario) e con altre autorità di regolazione.

L'Autorità ritiene opportuno utilizzare il rendimento dei titoli di Stato italiani con scadenza decennale, dal momento che gli investimenti nel settore autostradale sono sostanzialmente investimenti a lungo termine.

La scelta di relazionarsi ai soli dodici mesi antecedenti la data di inizio del periodo regolatorio è legata all'esigenza di assicurare un riferimento dell'indicatore quanto più vicino possibile agli andamenti del mercato.

L'*equity risk premium* (*erp*) rappresenta il premio, rispetto ad un investimento privo di rischio, di un investimento azionario che per sua natura tratta capitali di rischio ed è quindi valutato come differenza tra il rendimento complessivo del mercato azionario ed il rendimento delle attività finanziarie prive di rischio.

Essendo un dato non direttamente osservabile, l'Autorità, seguendo una prassi regolatoria consolidata, ha ritenuto opportuno ricavare l'*erp* dal confronto con le stime DMS (Dimson, Marsh, Staunton) su dati storici e medie aritmetiche per Italia nel periodo 1900 - 2016 e benchmark con altri regolatori italiani (AGCOM e ARERA).

Conformemente alla metodologia utilizzata in altri settori dei trasporti (aeroportuale e ferroviario), si conferma l'impostazione per il calcolo del costo del capitale al lordo delle imposte. Le imposte societarie considerate sono due:

- Imposta sul reddito delle società (IRES);
- Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP).

Stante la differente natura delle due imposte, riferita sia alla base imponibile che alla indeductibilità degli oneri finanziari sull'Irap, si conferma l'utilizzo dell'aliquota IRES per quanto riguarda lo scudo fiscale degli oneri finanziari, mentre la

somma delle due per il calcolo dell'aliquota incidente sul reddito societario. Si tratta di un'aliquota teorica, che approssima il fatto che le basi imponibili non sono coincidenti e che le regioni hanno facoltà di variare l'aliquota IRAP. Questo viene fatto per garantire la stabilità del calcolo durante il periodo regolatorio considerando le aliquote ordinarie vigenti all'anno base.

La normativa di settore stabilisce le aliquote dell'IRES e dell'IRAP che sono rispettivamente 24% e 4,82%.

Inoltre, in conformità con il nuovo Codice degli Appalti, l'Autorità non ha ritenuto opportuno introdurre un meccanismo di rivalutazione ed adeguamento dei parametri per il calcolo del WACC all'interno del periodo regolatorio, in quanto, secondo il Codice stesso, il rischio operativo, ivi compreso il rischio derivante dall'oscillazione dei tassi, deve essere assunto esclusivamente dal concessionario.

3.4 Obblighi di separazione contabile

3.4.1 Normativa di riferimento

Il D.Lgs. 201/2011, all'art. 37, comma 3, lettera b, stabilisce che l'Autorità *“determina i criteri per la redazione della contabilità delle imprese regolate [...]”*. Conseguentemente, l'Autorità ha previsto per il concessionario un obbligo di separazione contabile tra attività regolate, attività accessorie e attività non pertinenti, introducendo specifici prospetti di contabilità regolatoria che soddisfino i principi stabiliti negli elementi economici essenziali di regolazione illustrate nella presente relazione.

Nella redazione del sistema tariffario di pedaggio, anche in un'ottica di armonizzazione tra i diversi settori regolati, l'Autorità ha assunto a riferimento in particolare quanto già adottato per i modelli aeroportuali, di cui alla delibera n. 92/2017, e per il settore ferroviario (gestore dell'infrastruttura), di cui alla delibera n. 96/2015.

3.4.2 Criteri per la separazione contabile

Il punto 26 (Sezione 4) dell'Allegato A, in tema di separazione contabile, intende introdurre un sistema di controllo sul concessionario chiaro, efficace e trasparente, attraverso il quale sono rilevate le grandezze economico-patrimoniali predefinite nel Piano finanziario regolatorio annesso alla concessione e sulle quali viene verificato, tra l'altro, il livello tariffario applicato all'utenza. Il controllo economico e finanziario sul concessionario si svolge in base a quanto definito e rilevato attraverso i processi contabili e opportunamente certificato da società autorizzate.

Il punto 26 (Sezione 4) dell'Allegato A, con riferimento alle attività regolate e non regolate, è stato redatto con i seguenti obiettivi:

- rilevare ricavi e costi pertinenti, con particolare riferimento ai costi di investimento da considerare nel sistema di *price cap* tramite la componente tariffaria di costruzione.

3.4.3 Criteri generali per i prospetti di contabilità regolatoria

I prospetti di rendicontazione contabile devono essere predisposti annualmente, certificati da una società di revisione e devono essere inviati all'Autorità compilando lo specifico *format* accompagnato da una relazione illustrativa.

L'unità elementare di riferimento per l'allocazione dei costi e dei ricavi è costituita dal binomio attività - tratta autostradale.

Dall'analisi dei bilanci di società del settore autostradale, è emersa la presenza di consistenti operazioni con parti correlate. Al fine di monitorare tale tipologia di operazioni e verificarne la congruità rispetto ai valori di mercato, l'Autorità ha predisposto delle specifiche colonne per l'evidenziazione delle partite *intercompany*.

Analogamente a quanto disposto per altri settori regolati dall'Autorità e in linea con le *best practices* internazionali, il sistema tariffario di pedaggio è finalizzato a definire i criteri di rilevazione, di allocazione e di ammissibilità ai fini regolatori dei ricavi, dei costi operativi e di capitale.

L'Autorità ha quindi individuato, nel documento di consultazione allegato, i criteri generali di ammissibilità degli oneri e dei ricavi dell'esercizio ai fini della redazione dello schema di separazione contabile.

3.4.4 Individuazione e allocazione dei costi operativi

I costi operativi sono individuati ed ammessi ai fini della redazione dei prospetti di contabilità regolatoria in base ai principi del codice civile. Lo schema di contabilità regolatoria è riportato nella tabella 1 dell'Allegato A.

L'allocazione di oneri e ricavi avviene in base alla suddivisione delle componenti economiche in tre categorie:

- Allocazione diretta, che è riferita ai costi esclusivi di una specifica tratta ed attività;
- Allocazione pro-quota, che avviene tramite specifici *driver* scelti in base a principi di causalità, pertinenza e trasparenza (es. estesa km o volumi di traffico);
- Allocazione di costi generali, che avviene tra le varie attività o tratte sulla base dei costi allocati direttamente e con *driver*.

All'allocazione diretta il concessionario provvede per i costi che, in base ad evidenze documentali, risultino oggettivamente ed esclusivamente attribuibili a specifiche attività o tratte (es. materiali di diretto impiego nella produzione del servizio ovvero personale direttamente impiegato/dedicato).

Per le voci di costo di pertinenza di una pluralità di "attività" o "tratte", l'allocazione a ciascuna di esse dovrà avvenire il più oggettivamente ed analiticamente possibile seguendo il principio di causalità, operando sulla base di *driver* scelti in ragione della loro idoneità a misurare i consumi di risorse da parte di una specifica attività o tratta. I *driver* utilizzati devono essere evidenziati nella relazione illustrativa.

In linea generale ed in carenza di differenti criteri di pari trasparenza ed oggettività, l'allocazione "pro quota" per singola tratta, di cui al precedente punto, è effettuabile sulla base di uno o più dei seguenti parametri:

- volume di traffico registrato;
- transiti;
- estensione chilometrica;
- caratteristiche strutturali e altimetriche dell'infrastruttura autostradale;
- grado di obsolescenza dell'infrastruttura autostradale e degli impianti ad essa asserviti.

I costi comuni, cioè quelli generali relativi al complesso delle attività del concessionario e quelli non ripartibili tra le varie attività o tratte, sulla base di *driver* pertinenti ed obiettivi, sono ripartiti tra le varie attività o tratte in proporzione ai costi diretti ed indiretti riferiti alle singole attività o tratte.

3.4.5 Individuazione e allocazione dei costi di capitale

Analogamente a quanto disposto per i costi operativi, gli investimenti, che concorrono alla determinazione del capitale investito netto (CIN) e degli ammortamenti ammissibili ai fini della redazione dello schema di separazione contabile, sono individuati in base ai principi del codice civile.

I costi di remunerazione del capitale sono determinati in misura pari al tasso di congrua remunerazione del capitale, moltiplicato per il capitale investito netto (CIN).

Anche al fine di quantificare la componente tariffaria di costruzione, l'Autorità ha predisposto schema di contabilità regolatoria riportato nella tabella 1 dell'Allegato A.

Analogamente a quanto disposto per i costi operativi, l'allocazione dei costi di rimborso e di remunerazione capitale potrà avvenire mediante:

- Allocazione diretta;
- Allocazione pro-quota;
- Allocazione indiretta.