

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA DEGLI UFFICI

**Procedimento avviato con delibera n. 3/2018 – Indizione della consultazione pubblica sul sistema tariffario di pedaggio per l'affidamento della gestione *in house* delle tratte autostradali A4 Venezia-Trieste, A23 Palmanova-Udine, A28 Portogruaro-Conegliano, A57 Tangenziale di Mestre per la quota parte e A34 raccordo Villesse-Gorizia e proroga dei termini di conclusione.**

### 1. PROCEDIMENTO

#### 1.1 Delibera di avvio del procedimento n. 3/2018

Con la delibera n. 3/2018 del 25 gennaio 2018, l'Autorità ha disposto l'avvio di un procedimento, prevedendone inizialmente la conclusione entro il 31 ottobre 2018<sup>1</sup>, volto a definire il sistema tariffario di pedaggio relativo alle tratte autostradali 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., stabilisce che l'Autorità di regolazione dei trasporti, con particolare riferimento al settore autostradale, provvede 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”.

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 a “definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione” (comma 2, lettera g);
- a determinare “i criteri per la redazione della contabilità delle imprese regolate” (comma 3, lettera b).

Con riferimento all'affidamento della concessione delle tratte autostradali A4 Venezia-Trieste, A23 Palmanova-Udine, A28 Portogruaro-Conegliano, A57 Tangenziale di Mestre per la quota parte e A34 raccordo Villesse-Gorizia, rilevano, inoltre, le disposizioni contenute nell'art. 13-bis del decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito con modificazioni

<sup>1</sup> Si precisa che, con la delibera cui è allegata la presente relazione illustrativa, l'Autorità ha disposto la proroga dei termini di conclusione del citato procedimento al 21 dicembre 2018.

dalla legge 4 dicembre 2017 n. 172, 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 le tratte autostradali in questione, attualmente gestite in regime di proroga dalla Società Autovie Venete S.p.A., la cui concessione è scaduta il 31 marzo 2017, 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 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 alle tratte autostradali in questione) sono stipulati dopo l'approvazione del CIPE e previa acquisizione del parere dell'Autorità di regolazione dei trasporti sullo schema di convenzione.

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. 3/2018 del 25 gennaio 2018, l'Autorità ha avviato un procedimento volto a definire, in ottemperanza a quanto stabilito dal citato art. 37, comma 2, lett. g) del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, il sistema tariffario di pedaggio, basato sul metodo del *price cap* con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale, per l'affidamento *in house* della concessione relativa alle tratte autostradali in argomento.

Nell'ambito del citato procedimento, l'Autorità ha predisposto – ed allegato alla delibera di indizione della consultazione cui si riferisce la presente relazione – un **documento di consultazione** (di seguito: **Allegato A**) avente ad oggetto la definizione del sistema tariffario di pedaggio relativo alle tratte in oggetto.

In relazione alla tematica del sistema tariffario di pedaggio, 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);
- con la delibera n. 73/2018 del 18 luglio 2018, recante l'approvazione del sistema tariffario di pedaggio per l'affidamento *in house* della tratta autostradale A22 - Brennero-Modena.

I principi ed i criteri applicati per la definizione del sistema tariffario di pedaggio delle tratte autostradali A4 Venezia-Trieste, A23 Palmanova-Udine, A28 Portogruaro-Conegliano, A57 Tangenziale di Mestre per la quota parte e A34 raccordo Villesse-Gorizia, sono coerenti con quanto già delineato dall'Autorità con le citate delibere n. 119/2017 e 73/2018, previa effettuazione dei necessari adattamenti, dovuti, tra l'altro, sia alla differente modalità di affidamento della concessione (rispetto alla fattispecie oggetto della delibera n. 119/2017)<sup>2</sup> che all'assenza di oneri di concessione quali il c.d. fondo "ferrovia" (rispetto alla fattispecie oggetto della delibera n. 73/2018).

<sup>2</sup> Al riguardo, va evidenziato che l'affidamento diretto della concessione in argomento con ricorso al modello dell' *in house providing*, rileva in particolare nella modalità di definizione del livello iniziale della componente tariffaria di gestione per ciascun periodo regolatorio, che risulta necessariamente da determinarsi con modalità diverse da quelle a suo tempo previste per il sistema tariffario da applicarsi alla concessione delle tratte autostradali A5, A4/5, Sistema Tangenziale di Torino, Diramazione Torino – Pinerolo e A21, correlata ad un affidamento su base gara.

## 2. EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO E CONVENZIONALE

### 2.1 Cenni sulla convenzione di concessione assentita alla Società Autovie Venete p.a.

La previgente convenzione di concessione per la costruzione e gestione delle tratte autostradali in argomento costituisce la risultante di più atti convenzionali sottoscritti in epoche diverse.

In data 7 dicembre 1999 è stata stipulata tra ANAS S.p.a. (di seguito: ANAS) e la Società Autovie Venete p.a. la Convenzione novativa<sup>3</sup> disciplinante la concessione alla medesima società della costruzione e dell'esercizio delle sopraccitate tratte autostradali.

In data 22 dicembre 2005 è stato sottoscritto un Atto aggiuntivo, tuttavia non perfezionatosi.

Successivamente, a seguito dell'entrata in vigore del d.l. 262/2006, convertito con modificazioni dalla l. 286/2006, modificata dall'art. 1, comma 1030, della l. 296/2006 (Legge Finanziaria 2006), che ha introdotto nuove disposizioni per quanto riguarda il settore delle concessioni autostradali, nonché a seguito dell'emanaione della direttiva in materia di regolazione economica nel medesimo settore da parte del CIPE con delibera n.39/2007, in data 7 novembre 2007 è stato sottoscritto tra il concedente ANAS e la Società Autovie Venete p.a. lo schema di convenzione unica, successivamente approvato dall'art. 8 – *duodecies*, comma 2, del d.l. 59/2008, convertito dalla l. 101/2008<sup>4</sup>.

La scadenza della concessione è stata fissata al 31 marzo 2017.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 luglio 2008, in riferimento all'asse autostradale Corridoio V dell'Autostrada A4 nella tratta Quarto d'Altino-Trieste e nel Raccordo Autostradale Villesse-Gorizia, è stato dichiarato lo stato di emergenza fino al 31 dicembre 2009, termine successivamente prorogato. Tale atto consegue alla grave situazione emergenziale causata dalla *"congestione del traffico automobilistico e dei mezzi pesanti"* che interessa l'asse autostradale in questione, considerato che *"l'eccessivo volume di traffico, in costante aumento, sulla predetta tratta autostradale comporta pesanti conseguenze per lo sviluppo dell'economia locale, nonché rappresenta una condizione di estrema pericolosità in relazione all'elevato livello di incidentalità riscontrato"*.

Con l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3702 del 5 settembre 2008 *"Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare l'emergenza determinatasi nel settore del traffico e della mobilità nell'asse autostradale 'Corridoio V' dell'autostrada A4 nella tratta Quarto d'Altino-Trieste e nel Raccordo autostradale Villesse-Gorizia"*, sono state previste disposizioni specifiche per assumere tutte le iniziative di carattere urgente per il superamento dell'emergenza e per il ritorno alle normali condizioni di viabilità, ed è stato nominato quale Commissario delegato il Presidente della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Da ultimo, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 dicembre 2017 *"Proroga dello stato di emergenza determinatosi nel settore del traffico e della mobilità nell'asse autostradale Corridoio V dell'autostrada A4 nella tratta Quarto d'Altino - Trieste e nel raccordo autostradale Villesse – Gorizia"* è stato prorogato al 31 dicembre 2018 lo stato di emergenza determinatosi nel settore del traffico e della mobilità nell'asse autostradale Corridoio V dell'autostrada A4 nella tratta Quarto d'Altino - Trieste e nel raccordo autostradale Villesse - Gorizia.

La citata ordinanza del 2008 ha attribuito al Commissario delegato il compito di porre in essere tutte le iniziative e le attività (compresa l'istruttoria tecnica dei progetti e la verifica dello stato di avanzamento dei lavori ai fini dell'adozione da parte del concedente dei provvedimenti in materia tariffaria) finalizzate alla rapida realizzazione delle opere, potendo

<sup>3</sup> Approvata e resa esecutiva, ai sensi dell'art. 7 della legge n.287/1971, con decreto interministeriale del 21 dicembre 1999 n.607/segr. DICOTER, registrato dalla Corte dei conti il 11 aprile 2000.

<sup>4</sup> Si riporta di seguito il testo dell'art. 8 *duodecies*, comma 2, del d.l. 59/2008:

2. Sono approvati tutti gli schemi di convenzione con la società ANAS S.p.a. già sottoscritti dalle società concessionarie autostradali alla data del 31 luglio 2010, a condizione che i suddetti schemi recepiscono le prescrizioni richiamate dalle delibere del CIPE di approvazione, ai fini dell'invarianza di effetti sulla finanza pubblica, fatti salvi gli schemi di convenzione già approvati. Le società concessionarie, ove ne facciano richiesta, possono concordare con il concedente una formula semplificata del sistema di adeguamento annuale delle tariffe di pedaggio basata su di una percentuale fissa, per l'intera durata della convenzione, dell'inflazione reale, anche tenendo conto degli investimenti effettuati, oltre che sulle componenti per la specifica copertura degli investimenti di cui all'articolo 21, del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 355, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2004, n. 47, nonché dei nuovi investimenti come individuati dalla direttiva approvata con deliberazione CIPE 15 giugno 2007, n. 39, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 197 del 25 agosto 2007, ovvero di quelli eventualmente compensati attraverso il parametro X della direttiva medesima.

adottare, sostituendosi ai soggetti competenti in via ordinaria, gli atti ed i provvedimenti necessari per la urgente realizzazione delle stesse.

Al fine di recepire gli effetti dell'ordinanza in questione, nonché per rideterminare l'equilibrio del piano economico – finanziario, ANAS e la società concessionaria hanno ritenuto di addivenire alla sottoscrizione, in data 18 novembre 2009, dell'atto aggiuntivo allo schema di convenzione precedentemente siglato il 7 novembre 2007.

La società concessionaria ha chiesto il riequilibrio del piano economico – finanziario ai sensi della delibera CIPE n.39/2017 e non ha optato per l'applicazione della formula tariffaria introdotta dall'art.3, comma 5, del d.l. 185/2008, che ha modificato l'art. 8 – *duodecies*, comma 2, del citato d.l. 59/2008.

Nella seduta del 20 luglio 2010, il NARS ha reso il parere n. 11, con il quale si è pronunciato favorevolmente in merito all'atto aggiuntivo citato, a condizione che si tenesse conto di alcune osservazioni, formulate nel medesimo parere.

Con successiva deliberazione del 22 luglio 2010, n. 63, il CIPE ha formulato, ai sensi dell'art. 2, comma 202, della l. 191/2009<sup>5</sup>, sullo schema di atto aggiuntivo in argomento una serie di prescrizioni intese ad assicurare l'invarianza di effetti sulla finanza pubblica, formulando altresì alcune raccomandazioni al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti<sup>6</sup>.

Conseguentemente, in data 22 dicembre 2010, il concedente e la società concessionaria hanno sottoscritto l'atto con il quale sono state recepite, nelle pertinenti disposizioni della convenzione di concessione, le prescrizioni rese dal CIPE con la citata delibera.

Al fine di risolvere talune problematiche connesse al reperimento delle risorse finanziarie necessarie per l'urgente realizzazione delle opere previste nel piano economico – finanziario allegato all'atto aggiuntivo del 2009, in data 4 novembre 2011 è stato sottoscritto un atto integrativo alla convenzione unica del 2007, approvato con decreto interministeriale 7 dicembre 2011, n.418, registrato dalla Corte dei conti in data 23 febbraio 2012.

In attuazione delle disposizioni contenute nelle delibere CIPE nn. 39/2007 e 27/2013, riguardanti la procedura e le modalità di aggiornamento quinquennale del piano economico – finanziario, a seguito della proposta di aggiornamento formulata dalla società concessionaria e delle successive interlocuzioni con il Ministero concedente, con delibera 3 marzo 2017, n.16, il CIPE ha formulato, ai sensi dell'art. 43 del d.l. 201/2011, parere favorevole in ordine allo schema di atto aggiuntivo alla convenzione unica del 2007 e al relativo piano economico – finanziario, tenuto conto delle raccomandazioni del NARS contenute nel parere n. 10/2016, costituenti parte integrante della medesima delibera CIPE.

A seguito della delibera in data 7 agosto 2017, n. 68, con la quale il CIPE ha approvato, previo parere del NARS, una revisione dei criteri per la regolazione economica degli aggiornamenti quinquennali dei piani economico – finanziari allegati alle convenzioni di concessione, il Ministero concedente ha richiesto alla società concessionaria l'invio del piano economico finanziario e degli allegati tecnici aggiornati in coerenza con le nuove previsioni dettate dal CIPE.

Le successive interlocuzioni hanno condotto alla sottoscrizione, il 20 marzo 2018, del secondo atto aggiuntivo alla convenzione unica del 2007, che ha disciplinato l'aggiornamento quinquennale del piano finanziario, approvato con

<sup>5</sup> Si riporta di seguito il testo dell'art. 2, comma 202, della l.191/2009

All' articolo 8-duodecies del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2008, n. 101, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2, primo periodo, le parole: «alla data di entrata in vigore del presente decreto» sono sostituite dalle seguenti: «alla data del 31 dicembre 2009, a condizione che i suddetti schemi recepiscono le prescrizioni richiamate dalle delibere del CIPE di approvazione, ai fini dell'invarianza di effetti sulla finanza pubblica, fatti salvi gli schemi di convenzione già approvati»; (34)

b) dopo il comma 2 è aggiunto il seguente:

«2-bis. Per le tratte autostradali in concessione per le quali la scadenza della concessione è prevista entro il 31 dicembre 2014, la società ANAS Spa, entro il 31 marzo 2010, avvia le procedure ad evidenza pubblica per l'individuazione dei concessionari ai quali, allo scadere delle convenzioni vigenti, è affidata la concessione. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabilite le modalità di utilizzo delle risorse derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente comma».

<sup>6</sup> In particolare, il CIPE ha raccomandato al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di avere cura di "... adottare tutte le iniziative possibili affinché in tempi brevi vengano sottoposte a questo comitato linee-guida previste ai punti 3.3 e 3.12 del documento tecnico allegato alla delibera n. 39/2007 nella stessa aggiornata richiesta ad ANAS S.p.A. con nota 28 ottobre 2009, n. 42779 e l'aggiornamento dello schema di piano finanziario emanato con il citato decreto interministeriale n. 125/1997; attivarsi affinché nella costruzione delle dinamiche tariffarie, anche in relazione al numero limitato di società autostradali quotate sul mercato regolamentato, sia svolta un'analisi di benchmark anche su società operanti in altri settori del comparto trasporti; assicurare adeguate e puntuali verifiche sul rispetto dello schema di convenzione e della convenzione in essere, garantendo nel contempo un monitoraggio costante."

decreto interministeriale del 15 maggio 2018 n. 263, che non è stato registrato dalla Corte dei conti per rilievi dovuti alla forma non valida, in quanto l'atto aggiuntivo non è stato inoltrato all'organo di controllo in formato originale.

Si è proceduto pertanto alla sottoscrizione, in data 19 luglio 2018, di nuovo atto aggiuntivo, la cui efficacia, al momento non nota, è subordinata dall'art. 14 alla registrazione da parte della Corte dei conti del decreto interministeriale di approvazione.

## **2.2 La direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione 2014/23/UE**

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.

Tenuto conto dell'esigenza di assicurare la realizzazione di opere strategiche di sviluppo autostradale senza soluzione di continuità, nell'ambito dei contatti tra il Governo italiano e la Commissione europea nel primo semestre 2015 è stata verificata la possibilità di applicare il modello gestionale disciplinato dal citato art. 17, in tema di affidamento dei contratti di concessione a società a prevalente partecipazione pubblica.

Lo Stato e le Amministrazioni pubbliche interessate hanno quindi convenuto di attivare la procedura di collaborazione ai sensi dell'art. 2 della direttiva succitata, secondo il quale le autorità nazionali, regionali e locali possono liberamente organizzare l'esecuzione dei propri lavori o la prestazione dei propri servizi in conformità del diritto nazionale e dell'Unione, che ha successivamente condotto alla sottoscrizione del Protocollo di intesa del 14 gennaio 2016.<sup>7</sup>

## **2.3 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 (a seguito della prevista scadenza nel 2017 della convenzione in essere) avente quale presupposto tale nuovo istituto.

Il concedente e le amministrazioni territoriali interessate (Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia e Regione Veneto) alla realizzazione delle infrastrutture autostradali di potenziamento dell'autostrada A4 (opera, si ricorda, attratta ai sensi dell'OPCM 3702/2008 e s.m.i. alla competenza del Commissario delegato alla gestione dello stato di emergenza lungo la medesima tratta autostradale), hanno conseguentemente condiviso di valutare l'ipotesi di una concessione *in house* nell'ambito della quale, in base al principio di collaborazione fra amministrazioni pubbliche, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti avrebbe affidato alle Regioni interessate, ovvero per essi a una impresa *in house* a totale partecipazione pubblica, una concessione che preveda impegni specifici in tema di realizzazione di investimenti infrastrutturali di valenza strategica, in conformità con l'ordinamento comunitario.

Sulla basi di tali presupposti, in data 14 gennaio 2016 è stato sottoscritto il Protocollo d'intesa tra il concedente e le Regioni Friuli- Venezia Giulia e Veneto, con la finalità di individuare e adottare le misure da attuarsi con strumenti amministrativi e normativi per affidare la concessione già assentita alla Società Autovie Venete p.a., in scadenza al 31 marzo 2017, alle medesime amministrazioni regionali e, per esse, ad una impresa, nuova o esistente, da esse partecipata e controllata in maniera totalitaria, ai fini della gestione e costruzione di nuovi interventi a condizioni di mercato riguardanti le autostrade A4 Venezia – Trieste, A23 Palmanova – Udine, A28 Portogruaro – Conegliano, A57 Tangenziale di Mestre per la quota parte e A34 raccordo Villesse – Gorizia.

Il Protocollo ha previsto, inoltre, che la concessione sarà affidata, fino al 31 dicembre 2038, dallo Stato ai soggetti sopra indicati, e che il nuovo concessionario, nel dare esecuzione agli obblighi di servizio pubblico sarà tenuto, tra l'altro, a contenere gli aumenti tariffari in linea con il tasso di inflazione.

<sup>7</sup> *Il sistema autostradale in concessione* – Audizione Camera dei Deputati, VIII Commissione, del 7 settembre 2016 della Direzione Generale della Vigilanza sulle concessionarie autostradali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

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, Codice dei contratti pubblici (di seguito: Codice), successivamente modificato ed integrato dal decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56; in particolare, l'art. 5 del Codice 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. 5<sup>8</sup> 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."<sup>9</sup> ed al comma 8-ter, laddove è previsto che "Le concessioni autostradali relative ad autostrade che interessano una o più regioni possono essere affidate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a società *in house* di altre amministrazioni pubbliche anche appositamente costituite. A tal fine il controllo analogo di cui all'articolo 5 sulla predetta società *in house* può essere esercitato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti attraverso un comitato disciplinato da apposito accordo ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, che eserciti sulla società *in house* i poteri di cui al citato articolo 5".

Le disposizioni introdotte nel Codice, concernenti la possibilità di ricorrere alla modalità dell'*in house providing* anche per gli affidamenti dei contratti di concessione (incluse quelle autostradali), costituiscono pertanto il presupposto normativo sul quale si basa l'affidamento della concessione in questione ricorrendo a detta modalità.

La disciplina specifica è stata successivamente completata dall'art. 13-bis del decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148, come modificato dalla Legge di Bilancio per il 2018<sup>10</sup>, che ha dettato ulteriori disposizioni in materia di concessioni autostradali relative, tra l'altro, anche alle tratte autostradali in questione.

<sup>8</sup> 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.*

<sup>9</sup> Vale a dire entro il 18 aprile 2019.

<sup>10</sup> Art. 13-bis. Disposizioni in materia di concessioni autostradali

1. *Per il perseguimento 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 sottoscritte 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 tratte 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 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*

La disposizione in esame, nel ricondurre nell'alveo legislativo il citato Protocollo d'intesa, ha stabilito, tra l'altro, che le convenzioni di concessione ivi previste saranno stipulate dal concedente Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con le regioni e gli enti locali che hanno sottoscritto i citati Protocolli, che potranno anche avvalersi di società *in house*, esistenti o appositamente costituite, nel cui capitale non figurano privati.

La medesima disposizione ha previsto che la convenzione di concessione relativa alle tratte autostradali in argomento dovrà essere sottoscritta previo parere dell'Autorità di regolazione dei trasporti sul relativo schema di convenzione, che successivamente dovrà essere approvato dal CIPE.

#### **2.4 I provvedimenti di costituzione della società *in house* "Società Autostrade Alto Adriatico S.p.a." adottati dalla Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Regione Veneto**

La Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, con delibera della Giunta regionale del 9 marzo 2018, n. 498, a seguito dell'entrata in vigore delle disposizioni contenute nel citato art. 13-bis, nonché in attuazione delle disposizioni contenute nella Legge regionale di stabilità 2017, ha approvato gli schemi di Atto costitutivo, di Statuto e di Accordo con la Regione Veneto per l'esercizio del controllo analogo congiunto sulla Società Autostrada Alto Adriatico S.p.a., allegati alla medesima deliberazione, che riportano i contenuti essenziali richiesti dalla vigente normativa per la costituzione delle società *in house*.

Con la medesima delibera, la Giunta regionale ha altresì disposto l'autorizzazione alla sottoscrizione, insieme alla Regione Veneto, dell'Atto costitutivo, dello Statuto e dell'Accordo tra la Regione medesima e la Regione Veneto per l'esercizio del controllo analogo congiunto sulla Società Autostrade Alto Adriatico.

Con successiva delibera del 21 marzo 2018, n. 765, la Giunta regionale della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia ha designato gli organi societari della *newco*.

Parallelamente, la Regione Veneto, con deliberazione della Giunta regionale n. 393 del 26 marzo 2018, in attuazione delle disposizioni contenute nel ripetuto art. 13-bis del d.l. 148/2017 e nella legge regionale n. 30/2016, ha a sua volta approvato gli schemi di Atto costitutivo, di Statuto e di Accordo con la Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia per l'esercizio del controllo analogo congiunto sulla costituenda *newco*.

#### **2.5 Il parere del Consiglio di Stato, Sezione Prima, 26 giugno 2018 n. 1645, relativo all'affidamento della concessioni con il ricorso alla modalità dell' *in house providing***

In data 13 aprile 2018, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha formulato una richiesta di parere al Consiglio di Stato in ordine ai seguenti profili, inerenti all'affidamento delle concessioni autostradali A22 Brennero-Modena e A4 Venezia-Trieste, A23 Palmanova-Udine, A28 Portogruaro-Conegliano, A57 tangenziale di Mestre per la quota parte e A34 raccordo Villesse-Gorizia:

- la legittimità della stipula, da parte del Ministero concedente, in attuazione di quanto disposto dal citato articolo 13-bis del d.l. 148/2017, della convenzione di concessione con gli enti territoriali sottoscrittori del Protocollo d'intesa del 14 gennaio 2016, ancorché costituiti in consorzio, ai sensi dell'articolo 31, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;
- la compatibilità con la normativa comunitaria di riferimento dell'affidamento diretto pubblico-pubblico delle concessioni autostradali oggetto del citato Protocollo d'intesa;

---

*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.*
5. *All'articolo 55, comma 13, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, il terzo e il quarto periodo sono soppressi.*

- l'applicazione dell'articolo 192 del Codice dei contratti pubblici, nel caso in cui il consorzio concessionario intenda avvalersi della facoltà, prevista dal citato articolo 13-bis, comma 1, lettera b), del d.l. 148/2017, di costituire una propria società *in house*, quale società strumentale del medesimo consorzio per la gestione della convenzione.

Il Consiglio di Stato, Sezione Prima, ha espresso il parere in data 26 giugno 2018 n. 1645.

Dopo aver svolto un'analitica ed articolata ricostruzione, anche giurisprudenziale, dell'istituto di derivazione comunitaria dell'*in house providing* a partire dalla storica sentenza "Teckal" del 1999, fino alle disposizioni contenute nelle direttive nn. 23 e 24 del 2014, il Consiglio di Stato si è soffermato sulla tematica degli accordi di cooperazione tra le pubbliche amministrazioni, evidenziando che tali strumenti sono stati previsti nell'ordinamento nazionale già a partire dall'entrata in vigore della l. 241/90, il cui art. 15 prevede la stipula di accordi tra pubbliche amministrazioni per lo svolgimento di attività di interesse comune.

Ha inoltre richiamato il proprio orientamento in materia, espresso con sentenza 23 giugno 2014, n. 3130, Sez. Quinta, nella quale è stata messa in luce la natura di tali accordi, anche sulla scorta della prevalente dottrina, quali contratti ad "oggetto pubblico".

Il Consiglio di Stato ha, inoltre, richiamato sia il considerando 33 della direttiva 2014/24/UE, che introduce la possibilità per le amministrazioni pubbliche di gestire servizi pubblici mediante cooperazione senza la necessità di avvalersi di una forma giuridica particolare, sia l'art. 17, comma 4, della direttiva "concessioni" n. 23/2014, in ordine al cd. partenariato pubblico-pubblico a carattere orizzontale.

Con riguardo ai quesiti posti dal concedente, il predetto Consesso ha chiarito, tra l'altro, quanto segue:

- il rapporto tra l'autorità di Governo e gli enti territoriali non è riconducibile all'istituto dell'*in house*, in quanto la facoltà per gli enti locali di avvalersi dello stesso ha la finalità di risolvere problemi di tipo organizzativo, legati alla gestione della concessione;
- l'eventuale ricorso all'*in house* deve comunque rispondere ai requisiti di legge e non deve comportare un depotenziamento dei poteri di controllo del concedente;
- tra gli enti territoriali e la società *in house* non si configura in nessun caso un ulteriore rapporto di subconcessione;
- non sussiste a carico degli enti locali alcun obbligo di iscrizione all'elenco ANAC ex art. 192 del citato Codice, in quanto gli enti sono concessionari e non concedenti;
- in definitiva, il rapporto di concessione intercorre tra il MIT e gli enti locali concessionari, mentre la società *in house*, costituenda o costituita, non viene in rilievo come "affidataria diretta" né da parte del concedente né da parte degli enti territoriali interessati.

Alla luce di quanto evidenziato dal Consiglio di Stato nel parere in esame non si rinvengono aspetti che possano determinare specifiche implicazioni ai fini della definizione del sistema tariffario oggetto della presente consultazione.

### **3. SISTEMA TARIFFARIO DI PEDAGGIO - PRINCIPALI AREE TEMATICHE 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* dei connessi interventi regolatori.

#### **3.1 Aspetti generali del sistema tariffario**

##### **3.1.1 Ambito di applicazione del sistema tariffario**

L'Allegato A è il documento di consultazione contenente le misure volte a disciplinare il sistema tariffario del pedaggio, nell'ambito del procedimento avviato con la già citata delibera n. 3/2018, recante *"Definizione del sistema tariffario di pedaggio per l'affidamento della gestione in house delle tratte autostradali A4 Venezia-Trieste, A23 Palmanova-Udine, A28 Portogruaro-Conegliano, A57 Tangenziale di Mestre per la quota parte e A34 raccordo Villesse-Gorizia. Avvio del procedimento"*.

##### **3.1.2 Il modello regolatorio**

In ottemperanza a quanto stabilito dall' art. 37, comma 2, lett. g) del d.l. 201/2011, il sistema tariffario oggetto di regolazione è basato sul metodo del *price cap*, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale; in coerenza con il dettato normativo, la finalità è quella di definire un contesto di riferimento stabile per ogni periodo regolatorio di durata quinquennale, in grado di fornire incentivi "di periodo" per il conseguimento di recuperi di produttività e la riduzione dei costi, a beneficio delle tariffe a carico dell'utenza finale.

- a) Tale sistema è caratterizzato in particolare da: 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 un efficace meccanismo di salvaguardia, coerente con l'impostazione del modello incentrato sul metodo del *price-cap*, finalizzato a trasferire direttamente, in termini di riduzione tariffaria, eventuali "extra-ricavi" correlati al fatto che i volumi di traffico a consuntivo si rivelino eccessivamente superiori alle previsioni di traffico (potenzialmente sottostimate);
- e) definizione di un articolato e completo meccanismo di penalità/premi per la qualità dei servizi offerti, volto a fornire al concedente, almeno nell'ambito di predefinite aree tematiche, la possibilità di individuare gli indicatori e i relativi obiettivi di qualità, monitorare il conseguimento degli obiettivi posti, valutare la performance del concessionario autostradale, e conseguentemente applicare immediatamente i meccanismi di penalità/premi con effetto diretto sulla tariffa all'utente;
- f) definizione di obblighi di separazione contabile a carico del concessionario, ed implementazione del relativo sistema di contabilità regolatoria.

### 3.2 Peculiar aspects of the toll system

#### 3.2.1 Identification of pertinent activities

The toll system provides exclusively for highway activities, understood as those related to planning, construction, management, as well as ordinary and extraordinary maintenance of the highway network destined for vehicle circulation, except for the absorption of profit relative to auxiliary activities.

Auxiliary activities are those related to the commercial exploitation of areas and highway facilities, not related to vehicle circulation, including supply and service areas, cavi dotti, signage, informative panels and technological and informative services.

Non rientrano nell'ambito della regolazione in oggetto 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 Application of the *price cap* method

The new toll system, based on the application of the *price cap* methodology, pursues the finality of ensuring:

- 1) a annual dynamic of the toll component coherent with the achievement of an objective of productivity recovery;
- 2) that, with reference to the duration of the concession period, the concessionaire achieves, in accordance with the principle of correlation with costs recognized by the concessioner on the basis of principles and criteria defined by the Authority, a profitability of the invested capital equal to the pre-tax remuneration defined in Annex A, with reference to investments:
  - carried out on assets subject to concession (reversible), including the burden of subrental or the value of assets consented, already carried out and not yet amortized at the end of the previous concession, net:
    - (i) of preconstituted reserves for delayed investments;
    - (ii) of "debito di poste figurative", accrued between funds at risk and expenses, constituted by the excess of revenues from tolls over costs admitted to remuneration by the concessioner;
  - carried out on assets of the concessionaire's operation (non-reversible), where pertinent and efficient.

#### 3.2.3 Average toll unitary rate

The toll system developed by the Authority is based on the concept of average toll unitary rate.

For average toll unitary rate is intended the average unitary price (€/vehicle\*km) of tolls practiced by the concessionaire on different classes of vehicles and types of highway, weighted with traffic volumes of the year of reference, net:

- a) as far as the concessionaire is held to respond to legitimate subjects, otherwise:
  - a.1) annual fee in accordance with art. 1, comma 1020, of the law of December 27, 2006, n. 296, fixed in measure proportional to 2.40% of net toll revenues;
  - a.2) integration of the fee under art. 19 bis of the d.l. 78/2009, converted into law 102/2009, as modified by art. 15, comma 4, of the d.l. 78/2010, converted into law 122/2010;
  - a.3) taxes and other burdens provided by law (in particular VAT, in function of the applicable normative);
- b) of supplementary charges to be borne by the means of work for the adequacy of road infrastructure to which art. 34, comma 2, of the legislative decree of April 30, 1992, n. 285.

In order to achieve greater clarity and effectiveness of the toll system, the Authority has decided to include in the average toll unitary rate two distinct components:

- the first, denoted as "**Componente tariffaria di gestione**", finalized, on the basis of the dynamic tariffary defined in Annex A, inclusive of the increase of productivity by efficienting, to allow recovery:

- (i) dei costi operativi<sup>11</sup> stimati con riferimento all'Anno base per ciascun periodo regolatorio; (ii) dei costi di capitale (ammortamento e remunerazione del capitale investito) afferenti agli *asset* di funzionamento per la gestione della concessione, non reversibili al termine del rapporto concessorio;
- la seconda, denominata “**Componente tariffaria di costruzione**”, finalizzata a permettere il recupero dei costi di capitale (ammortamento e remunerazione del capitale investito) afferenti agli *asset* reversibili al termine del rapporto concessorio, ivi compresi l'onere di subentro da corrispondere al concessionario uscente, le opere realizzate in dipendenza dei piani di investimento oggetto di concessione, ivi compresi gli interventi programmati di manutenzione straordinaria.

Nel caso specifico della concessione in oggetto, la tariffa unitaria media può comprendere inoltre una eventuale componente tariffaria integrativa per oneri di concessione – finalizzata al recupero dell'eventuale valore della concessione (al momento attuale non previsto) che il concedente, nell'esercizio delle sue prerogative, dovesse ritenere di introdurre a carico del concessionario nella convenzione relativa alle tratte autostradali in questione – attraverso l'individuazione di una quota annua nominale costante per tutto il periodo concessorio (ovvero non soggetta alla dinamica del *price cap*).

La previsione di una specifica eventuale 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, che sono oggetto di aggiornamento alla scadenza di ciascun periodo regolatorio quinquennale, 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 pertinente punto dell'Allegato A, relativo alla definizione del sistema tariffario di pedaggio, riguardo alla modulazione tariffaria tiene conto, oltre che dell'impatto ambientale dei veicoli ai sensi delle previsioni contenute nel D.Lgs. 7/2010 e s.m.i.<sup>12</sup>, delle più qualificate esperienze in ambito europeo<sup>13</sup>, promuovendo inoltre la differenziazione dei pedaggi, concordata tra concessionario e concedente, al fine di:

- 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 basata sui costi esterni (congestione, emissioni di CO<sub>2</sub> e rumorosità)<sup>14</sup>.

Ogni modulazione deve in ogni caso rispettare il principio di equità e non discriminazione, nel senso che a parità di condizioni, gli utenti della stessa categoria non possono essere trattati 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.

<sup>11</sup> comprensivi dei costi operativi legati ai nuovi investimenti, nonché di quelli relativi alla manutenzione ordinaria e degli utilizzi, medi su base quinquennale, dei fondi di accantonamento destinati alla manutenzione ciclica dell'infrastruttura autostradale.

<sup>12</sup> attuazione della direttiva 2006/38/CE, che modifica la direttiva 1999/62/CE, relativa alla tassazione a carico degli autoveicoli pesanti adibiti al trasporto merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture.

<sup>13</sup> Come già evidenziato dallo studio di *benchmark* a livello europeo effettuato dall'Autorità nella relazione illustrativa alla delibera n. 86/2017.

<sup>14</sup> 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](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1445_en.htm)

In analogia a quanto previsto con la delibera n. 73/2018 per la tratta autostradale A22, si è introdotto poi un successivo punto dell'Allegato A, rubricato *"Ulteriori variazioni tariffarie"*, con il quale si prevede la facoltà, per il concedente, di introdurre variazioni in aumento o in diminuzione rispetto alla tariffa unitaria media integrata, come definita dallo stesso Allegato A, per effetto delle specifiche previsioni normative in materia finalizzate, tra l'altro, a:

- a) assicurare l'utilizzo ottimale dell'infrastruttura;
- b) realizzare politiche di efficiente integrazione modale;
- c) prevenire o porre rimedio a fenomeni di congestione o significativi danni ambientali.

Fra tali variazioni, allo stato attuale, possono essere ricomprese, ferma restando la facoltà di prevedere anche eventuali oneri per i costi esterni di cui all'art. 3, comma 9, del d.lgs. 7/2010, le seguenti:

- a) maggiorazione agli oneri per l'infrastruttura di cui all'articolo 3, comma 11, del d.lgs. 7/2010, prevista per le infrastrutture situate in aree montane *"su specifici tratti stradali che soffrono di una forte congestione o il cui utilizzo da parte degli autoveicoli causa significativi danni ambientali"*, alle condizioni ivi indicate;
- b) forme di variazione delle aliquote di pedaggio di cui all'articolo 4, comma 10, del d.lgs. 7/2010, al fine di garantire la redditività commerciale dei progetti specifici di notevole interesse europeo – identificati nell'allegato III della decisione n. 661/2010/UE, ai sensi dell'articolo 58 del regolamento n. 1315/2013, nonché per progetti riferiti alla rete centrale individuati sulla base del predetto regolamento n. 1315/2013 – alle condizioni ivi indicate.

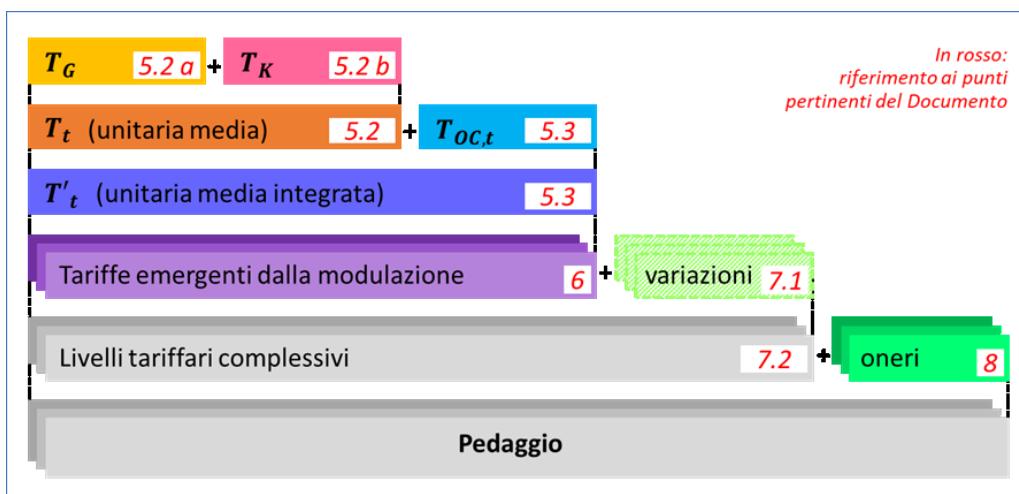
In conformità a quanto previsto dall'articolo 37, comma 2, lettera a) del d.l. 201/2011, al fine di assicurare il rispetto dei principi e criteri di cui al predisposto sistema tariffario, l'Autorità, con riferimento sia alla modulazione tariffaria che alle variazioni tariffarie eventualmente introdotte per effetto delle previsioni normative, si riserva di effettuare le opportune valutazioni tecnico-economiche prima della relativa applicazione.

Nel caso delle variazioni tariffarie eventualmente introdotte per effetto delle previsioni normative, in particolare, l'Autorità assicura il rispetto – oltre che dei principi di trasparenza, equità, non discriminazione e contenimento dei costi per utenti, imprese e consumatori – del principio di efficienza produttiva della gestione, anche attraverso la verifica dell'osservanza delle finalità del sistema di pedaggio, come definite dall'Allegato A, secondo cui, con riferimento alla durata del periodo concessorio, è previsto che il concessionario ottenga una redditività del capitale investito pari al tasso di remunerazione. Per le stesse finalità si è quindi prescritto che gli eventuali introiti derivanti da dette variazioni non possano concorrere in alcun modo alla redditività del concessionario.

Per una maggiore chiarezza espositiva, tenuto conto delle seguenti componenti tariffarie:

- componente tariffaria di gestione ( $T_G$ );
- componente tariffaria di costruzione ( $T_K$ );
- tariffa unitaria media ( $T_t$ );
- componente tariffaria per oneri di concessione ( $T_{OC,t}$ );
- tariffa unitaria media integrata ( $T'_t$ );

si riepiloga di seguito, in forma schematica<sup>15</sup>, il complessivo processo di definizione tariffaria:



<sup>15</sup> Si precisa che le dimensioni delle forme indicate nello schema sono puramente indicative e pertanto non sono in alcun modo correlate ai valori economici in questione.

### 3.3 Aspetti di regolazione economica

#### 3.3.1 I regimi tariffari attualmente applicati e l'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 Littlechild<sup>16</sup>, prevede di porre un tetto alla crescita dei prezzi dei servizi, in mercati non soggetti a concorrenza nel mercato. La metodologia del *price cap* definisce quindi una dinamica di variazione delle tariffe, solitamente ponendole uguali a quelle dell'anno passato, e prevedendone la variazione per effetto dell'inflazione e di un obiettivo di efficientamento X (il c.d. *X-factor*) stabilito ex ante dal regolatore, 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 creazione 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 a volte rappresenta esplicitamente (in linea con le finalità del *price cap*) il tasso di produttività atteso, a volte si configura come fattore di riequilibrio<sup>17</sup>;
- 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 <sup>18</sup>	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.
		Società Autovie Venete S.p.a.
		Autostrada Asti-Cuneo S.p.A.
		Società autostrada Ragusa-Catania S.r.l.

<sup>16</sup> Littlechild, S. (1983). Regulation of British Telecommunications' Profitability. London: Department of Industry.

<sup>17</sup> in un ulteriore caso poi è utilizzato ai fini della remunerazione degli investimenti già assentiti, e in un altro caso è assente

<sup>18</sup> Dove:  $\Delta T$  = 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;  $\Delta Q$  = variazione percentuale di un indicatore, anche composito, della qualità del servizio;  $\beta$  = coefficiente che dipende dal livello qualitativo di partenza;  $\alpha = 70\%$ .

N. regime tariffario	Formula per la revisione tariffaria <sup>18</sup>	Società Concessionarie
		Autostrade Meridionali S.p.A.
		Autovia Padana 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.
		SALT S.p.A. - tronco Autocisa
		Autostrada Campogallicano-Sassuolo S.p.A.
		Autostrade Valdostane (SAV) S.p.A.
6	$\Delta T \leq \alpha \Delta P_{reale} + K_{inv}$	Autostrada dei Fiori S.p.A. – tronco A10
		SALT S.p.A. - tronco Ligure Toscano
		Autostrada dei Fiori S.p.A. – tronco A6 Torino Savona
		Società Italiana per il Traforo Autostradale del Frejus (SITAF) S.p.A

Di seguito, si illustra nel dettaglio il quarto regime, utilizzato per definire il sistema tariffario di pedaggio delle tratte autostradali in oggetto, attualmente gestite dalla concessionaria Autovie Venete S.p.a.

In particolare, la formula afferente al quarto regime tariffario è la seguente:

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

Dove:

- $\Delta T$  è la variazione tariffaria ponderata;
- $\Delta P_{prog}$  è il tasso di inflazione programmata;
- $K_{inv}$  è la variazione percentuale annuale della tariffa determinata ogni anno in modo da consentire la remunerazione degli investimenti realizzati l'anno precedente;
- $\beta \Delta Q$  è una componente che rappresenta la variazione percentuale, positiva o negativa, di un indicatore di qualità che risulta attualmente riferito allo stato strutturale delle pavimentazioni ed all'incidentalità.
- $X_{prod}$  è il fattore percentuale di adeguamento annuale della tariffa, determinato come valore costante all'inizio di ciascun periodo regolatorio in modo tale che, al netto dell'effetto di ulteriori investimenti, per il successivo periodo regolatorio, il valore attualizzato dei ricavi previsti sia pari a quello dei costi ammessi, tenuto conto dell'incremento di efficienza conseguibile dai concessionari e scontando gli importi al tasso di congrua remunerazione.

In aggiunta, la società concessionaria Autovie Venete S.p.a., pur rientrando nel regime tariffario di cui alla Delibera CIPE n. 39/2007, è regolata da specifiche disposizioni impartite con Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 maggio 2009 n. 3764, articolo 13 (modificativa della precedente Ordinanza n.3702 del 5 settembre 2008) secondo le quali il Commissario Delegato provvede all'istruttoria tecnica relativa allo stato di avanzamento dei lavori relativamente agli interventi della Società stessa rientranti tra le competenze del Commissario medesimo, ai fini dell'adozione dei provvedimenti di competenza del Concedente in materia tariffaria.

A fronte dei regimi di dinamica tariffaria precedentemente descritti l'approccio metodologico adottato nel nuovo modello posto in consultazione è rivolto 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, tenuto conto dei livelli di qualità attesi per la gestione, la manutenzione e lo sviluppo dell'infrastruttura autostradale: detto principio si concretizza anche nell'associazione, ad ogni elemento economico costitutivo del sistema tariffario, delle necessarie metodologie di valorizzazione e delle procedure di controllo e monitoraggio, anche al fine di verificare il rispetto dei principi di equità, trasparenza dei costi 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 alla determinazione 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:

- con riferimento agli 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 dell'ammortamento finanziario) l'ammortamento tecnico-economico, qualora la vita utile del cespote, in ragione della propria natura, non si estenda oltre il termine di scadenza della concessione.

### **3.3.3 Dinamica della componente tariffaria di gestione**

La componente tariffaria di gestione all'anno  $t + 1$  che può essere applicata dal concedente deve rispondere alla seguente disequazione:

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

Tenuto conto del ricorso all'affidamento diretto, va evidenziato che il valore iniziale della componente tariffaria di gestione per ciascun periodo regolatorio (valore soggetto, per gli anni successivi del periodo regolatorio, al meccanismo del *price cap* con recupero della produttività) è determinato come il rapporto tra i costi operativi ammessi all'anno ponte, come definito nello stesso 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, previste all'interno del periodo stesso, dei predetti volumi, in tal modo minimizzando gli effetti delle variazioni fra un singolo anno e l'altro.

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 pertinente punto dell'Allegato A, il livello della tariffa media per chilometro di gestione in vigore all'anno  $t + 1$  (ossia  $T_{G,t+1}$ ), 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  $t$  (ossia  $T_{G,t}$ ) viene aggiornato in base al coefficiente di incremento della produttività da efficientamento per l'anno  $t + 1$  (ovvero  $X_{t+1}$ ), che l'Autorità è tenuta a determinare 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<sup>19</sup> i-esima, dove 24 sono le concessionarie del campione ( $i = 1, \dots, 24$ );
- $t$  rappresenta ciascuna delle dieci annualità disponibili<sup>20</sup>;
- $j$  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 sostenuto dalla concessionaria i-esima nell'anno t. I costi totali includono il costo del lavoro, della manutenzione, e altre voci di costo attribuite all'attività di gestione (compreensive dei costi per servizi), gli ammortamenti e gli oneri finanziari;
- $V_{i,t}$  è il volume di traffico che ha insistito sulla rete della concessionaria i-esima nell'anno t (calcolato come numero di km percorsi);
- $L_Km_{i,t}$  è l'estensione della rete in km afferente la tratta 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), quali: 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, rapporto tra debito ed equity.

In alcune specificazioni sono state aggiunte *dummy* temporali (*dummy* temporal), una per ognuna delle annualità contenute nel campione, 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 Autovie Venete p.a. rispetto a quella degli operatori del settore, in modo da stabilire il parametro di adeguamento X\* tale da consentire 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 1.1.9 precedente ed al pertinente punto 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 incrementalni previsti relativi agli investimenti da realizzare fino

<sup>19</sup> Nel caso della società Satap S.p.A., i dati sono suddivisi tra le due tratte A4 e A21.

<sup>20</sup> Qualora l'attività di verifica degli Uffici degli ultimi dati inviati dalle imprese (relativi all'anno 2017) sia conclusa in tempo utile per le analisi, l'intervallo temporale di riferimento sarà t=2008, ..., 2017.

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 selezionati 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 conseguenti ad eventuali obblighi di natura convenzionale afferenti all'affidamento in concessione delle tratte autostradali in questione, come meglio dettagliato in precedenza.

In particolare, per la concessione in oggetto, si considera l'eventuale importo (al momento attuale non previsto) che il concedente, nell'esercizio delle sue prerogative, dovesse ritenere di introdurre a carico del concessionario nella convenzione relativa alle tratte autostradali in questione, e 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 convenzionalmente 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 Adeguamento della tariffa unitaria media**

Con riferimento alle diverse componenti tariffarie, determinate *ex ante* come sopra illustrato, è stato introdotto un meccanismo di adeguamento annuale, in esito al monitoraggio della qualità dei servizi e dell'attuazione degli investimenti.

Inoltre, fermi restando i meccanismi di penalità/premi descritti ai successivi paragrafi, al fine di rendere maggiormente vincolanti gli impegni assunti dal concessionario e quantificati nel piano economico finanziario, con specifico riferimento alla realizzazione delle attività di manutenzione ordinaria e straordinaria, come definite all'articolo 3, comma 1, del d.lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici), rispettivamente alle lettere oo-quater) e oo-quinquies), si è previsto che il concedente possa introdurre ulteriori meccanismi di penalità, dandone adeguata evidenza nello schema di convenzione.

### **3.3.9 Meccanismi di penalità/premi con riferimento alla valutazione della qualità dei servizi**

Il pertinente punto (Sezione 3) dell'Allegato A introduce il meccanismo di penalità/premi 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 al fine di assicurare i necessari livelli di qualità nella gestione, nella manutenzione e nello sviluppo dell'infrastruttura autostradale, pur nel contesto di forte efficientamento economico delineato dalla disciplina tariffaria introdotta dall'Autorità.

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 – con l'effetto di produrre, per l'anno successivo a quello delle verifiche, una variazione di detta componente compresa fra -2% e +2% – 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, già remunerati in tariffa, che evidentemente possono determinare un impatto anche in riferimento alla qualità dei servizi offerti;

- il meccanismo di penalità/premi è disegnato al fine di conseguire un bilanciamento delle prestazioni del concessionario con riferimento a tutte le aree tematiche di *performance* indicate; in altre parole, il meccanismo mira ad incentivare il concessionario verso l'ottenimento di una *performance* che sia allineata, in media, agli obiettivi indicati con riferimento a tutti gli indicatori di qualità.
- detto meccanismo è solo apparentemente simmetrico, in quanto nella metodologia sono compresi alcuni vincoli in grado di spostare l'equilibrio del sistema premiale, rendendolo più sfidante per il gestore. Ci si riferisce in particolare a tre concetti:
  - i valori di soglia *best practice* per ciascun indicatore da definirsi da parte del concedente in funzione dei massimi standard qualitativi identificabili sul mercato autostradale a livello internazionale (oppure pari al 100% per indicatori definiti su base percentuale): ciò significa che il raggiungimento di detta soglia da parte del concessionario deve rispondere ad un livello di effettiva eccellenza della *performance*, raggiungibile solo in un limitato numero di casi, e difficilmente per tutti gli indicatori (caso in cui il premio risulterebbe assicurato nella misura massima). Va precisato inoltre che, essendo gran parte delle aree tematiche correlate alla *performance* percepita dall'utenza, i relativi valori *best practice* saranno effettivamente orientati alla realizzazione delle migliori prestazioni;
  - i valori di soglia *minima*, di contro, sono da definirsi da parte del concedente in modo da rappresentare il livello minimo di qualità accettabile dall'utenza con riferimento ad un determinato servizio. La loro definizione risulta quindi particolarmente rilevante per disincentivare fortemente il concessionario a conseguire l'efficientamento dei costi di gestione a scapito della qualità dei servizi offerti;
  - per i valori di soglia *minima* e soglia *obiettivo*, sono stati posti dei precisi *caveat* nell'applicazione del meccanismo. In particolare, è stato previsto che:
    - (i) nel caso in cui anche uno solo degli indicatori presenti un valore al di sotto della soglia minima, la variazione tariffaria corrisponderà a -2% della componente tariffaria di gestione (ovvero all'applicazione della massima penalizzazione);
    - (ii) nel caso in cui anche uno solo degli indicatori presenti un valore al di sotto della soglia obiettivo, la variazione tariffaria non potrà superare lo 0% della componente tariffaria di gestione (ovvero non sarà erogabile alcun premio).

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 nell'Allegato A, è stato effettuato uno studio del settore autostradale, basato su una approfondita analisi della letteratura di riferimento ed un'analisi di *benchmark* internazionale<sup>21</sup>. 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 presumbibili 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"<sup>22</sup> 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;
  - monitoraggio tramite sistemi automatici dello stato di manutenzione dell'infrastruttura, con particolare riferimento alle opere d'arte di attraversamento (ponti, viadotti, cavalcavia), ai muri di sostegno, ai rilevati ed alle gallerie autostradali.

<sup>21</sup> Come già descritto dall'Autorità nella relazione illustrativa alla delibera n. 86/2017.

<sup>22</sup> In ottemperanza a quanto previsto dal decreto 28 febbraio 2018 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti "Modalità attuative e strumenti operativi della sperimentazione su strada delle soluzioni di Smart Road e di guida connessa e automatica." (G.U. Serie Generale n. 90 del 18 aprile 2018).

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* (non escludendo quindi l'individuazione di un numero maggiore degli stessi) 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);
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 merci<sup>23</sup>;
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 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.

### **3.3.10 Adeguamento tariffario correlato all'attuazione degli investimenti**

La componente  $\Delta T_{K,(t+1)}$ , definita al pertinente punto 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'entrata in vigore dell'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 realizzazione degli stessi. 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, nel modello tariffario è stato quindi introdotto in maniera esplicita un coefficiente correttivo alla componente tariffaria di costruzione, costituito a sua volta da due sub-componenti, finalizzate rispettivamente:

- la prima, 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, a quantificare la penalità imputabile al concessionario, qualora sia riconosciuto responsabile della mancata realizzazione degli investimenti.

In questo modo il sistema tariffario, in un'ottica di tutela degli interessi degli utenti (fatti salvi i meccanismi di penalità già previsti dalle normative vigenti), introduce nella dinamica tariffaria un meccanismo di adeguamento finalizzato a trasferire direttamente ed immediatamente agli utenti finali l'effetto economico conseguente alla mancata realizzazione degli investimenti.

### **3.3.11 Poste figurative**

Le poste figurative, di cui al pertinente punto dell'Allegato A, sono definite *ex ante* e volte:

---

<sup>23</sup> 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.).

- 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 – generi, con l'avanzare del periodo concessorio, incrementi eccessivi della tariffa nel suo periodo finale.

Va precisato che l'Autorità, nell'esercizio delle proprie funzioni, verifica sistematicamente la corretta applicazione dei principi e dei criteri da essa fissati, anche con riferimento al Piano Economico Finanziario, nel cui ambito procede quindi anche ad una valutazione della congruità delle poste figurative in questione, nonché della neutralità finanziaria del loro valore complessivo. Giova infatti ricordare (come già argomentato nella Relazione istruttoria pubblicata con la delibera n. 73/2018) che le poste figurative sono volte a determinare l'unico effetto di anticipare o posticipare gli incassi da pedaggio.

### **3.3.12 Meccanismo di contenimento degli extra-ricavi mediante revenue sharing**

Si tratta di un meccanismo di salvaguardia, coerente con l'impostazione del modello incentrato sul metodo del *price-cap*<sup>24</sup>, 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 extra-ricavi derivanti dalla sottostima dei volumi di traffico<sup>25</sup>.

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 dell'extra-ricavo<sup>26</sup>, 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<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Che notoriamente mira a porre un vincolo superiore al livello tariffario applicabile dal concessionario, anche in correlazione all'imposizione di un obiettivo di efficientamento su base quinquennale definito *ex ante* (tale da indurre il concessionario alla riduzione dei propri costi di gestione), trasferendo direttamente agli utenti finali gli effetti di tale efficientamento.

<sup>25</sup> Il meccanismo del *price-cap* incentiva il concessionario a ridurre i costi; se, a motivo di una gestione "virtuosa", il concessionario è in grado di "battere il cap", cioè di efficientarsi in misura maggiore di quanto imposto *ex ante*, è legittimo che esso possa incamerare i margini derivanti da tale ulteriore efficientamento, fatta salva la possibilità per il regolatore di riallineare la correlazione ai costi efficientati nonché gli obiettivi di efficientamento per il successivo periodo regolatorio. Ciò che tuttavia deve essere evitato è che si generino extra-margini correlati ad un diverso fenomeno, per il quale si generi un extra-ricavo derivante dal verificarsi di volumi di traffico a consuntivo significativamente superiori alle previsioni.

<sup>26</sup> Detto extra-ricavo, valutato al netto degli oneri di legge, rappresenta il beneficio economico-finanziario del concessionario, tenuto conto del presumibile limitato impatto degli eventuali costi variabili legati ai maggiori volumi – peraltro ampiamente compensati dai valori di soglia riconosciuti – nonché dei riflessi positivi sulla gestione finanziaria conseguenti ai maggiori flussi di cassa.

<sup>27</sup> Si ritiene che tale soglia possa realisticamente tener conto delle incertezze insite in ogni valutazione previsionale su un arco di tempo quinquennale.

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.

Al riguardo si sottolinea che l'obiettivo del sistema tariffario di pedaggio delineato dall'Autorità, in conformità alla propria legge istitutiva, è quello di garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture autostradali, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti. Al riguardo, si ritiene che, anche nel caso di affidamento della concessione fra soggetti pubblici, il trasferimento del rischio operativo in capo al soggetto direttamente responsabile della gestione possa indirizzarne l'attività verso l'efficienza, anche attraverso un'attenta ed oculata valutazione delle stime previsionali del traffico.

### **3.3.13 Monitoraggio annuale della qualità e degli investimenti**

Sia con riferimento all'aggiornamento annuale della componente tariffaria integrativa, sia riguardo alle penalità/premialità legate alla valutazione della qualità dei servizi, l'Autorità ha previsto un meccanismo di monitoraggio annuale da parte del concedente, finalizzato alla determinazione dei parametri per la sua definizione.

### **3.3.14 Tasso di remunerazione del Capitale investito**

In materia di remunerazione del capitale investito, l'art. 37, comma 2, lett. b), del d.l. 201/2011 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 nel settore autostradale e applicata comunemente anche in altri settori regolati (es. AGCOM, ARERA), in base a quanto specificato nello stesso Allegato A.

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

- la struttura finanziaria (*gearing*);
- il coefficiente beta ( $\beta$ ), 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 che sarà indicato nell'atto di regolazione conclusivo del procedimento, avrà 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.

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 *risk free rate* (*rfr*) e il premio sul debito, che tiene in conto del *rating* attribuito dal circuito bancario alla 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 assunto pari a cinque anni, considerando l'indebitamento finanziario in termini medi lordi di periodo, escludendo le partite infragruppo e i rapporti con i soci. Con riguardo agli oneri finanziari, si considera invece 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, per ciascun periodo regolatorio, agli ultimi 12 mesi disponibili al momento del calcolo. 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 del calcolo 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. Si tratta di un parametro indipendente dalla struttura dell'impresa, che riflette l'andamento del mercato finanziario e che quindi è esogeno al comportamento di una specifica impresa o alla sua forma organizzativa. Tale parametro è stato adottato in tutti i settori regolati (trasportistici e non) e rappresenta il rischio richiesto agli investitori, calcolato sulla base di serie storiche, per un'attività svolta in un determinato paese.

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 e geometriche per Italia nel periodo 1900 - 2016 e *benchmark* con altri regolatori italiani (AGCOM e ARERA).

Il parametro *beta* è il coefficiente che rappresenta la rischiosità sistematica, non diversificabile. Questo parametro viene determinato mediante analisi per confronto, basata sui *comparables*, ossia attraverso la selezione di un gruppo di imprese quotate in mercati regolamentati operanti nello stesso settore, o in settori comparabili.

In particolare, si sono scelte le quattro principali società europee del settore autostradale, oltre che le principali società gestori di infrastruttura quotate italiane. Pertanto, le società *comparables* sono:

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

Le ultime due società sono state inserite in quanto gestori di infrastrutture strategiche in regime di monopolio naturale, in parte pubbliche. Questo consente di tenere in considerazione il minore livello di rischio correlato al fatto che la società che dovrà gestire l'infrastruttura autostradale sarà interamente a partecipazione e pubblica.

Si precisa infine che per la stima del parametro *beta* è stata utilizzata la banca dati *Thomson Reuters*.

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 indeducibilità degli oneri finanziari sull'Irap, si conferma l'utilizzo dell'aliquota IRES per quanto riguarda lo scudo fiscale degli oneri finanziari, mentre va considerata la somma delle due imposte 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. Ciò consente di garantire la stabilità del calcolo durante il periodo regolatorio considerando le aliquote ordinarie vigenti all'anno base.

La normativa di settore stabilisce che le aliquote dell'IRES e dell'IRAP sono rispettivamente pari al 24% e al 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 pertinente punto (Sezione 4) dell'Allegato A, in tema di separazione contabile, intende introdurre un chiaro, efficace e trasparente sistema di controllo sul concessionario, 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 abilitate.

Il suddetto punto dell'Allegato A, con riferimento alle attività regolate e non regolate, è stato redatto con l'obiettivo di rilevare ricavi e costi pertinenti, anche con riferimento ai costi di investimento, ai fini del loro costante monitoraggio nel corso del periodo regolatorio.

#### **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 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.

Con riferimento all'attività autostradale, per assicurare adeguati livelli di trasparenza e consentire le verifiche di competenza, è richiesto di fornire separata evidenza delle componenti economiche e patrimoniali afferenti alle attività di manutenzione ordinaria e straordinaria.

Inoltre, 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, è richiesta 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 definisce, tra l'altro, 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, nell'Allegato A, 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 delle componenti economiche (costi e ricavi) avviene attraverso:

- allocazione diretta, riferita alle componenti economiche direttamente attribuibili a una specifica tratta ed attività, in base a evidenze documentali (es. materiali di diretto impiego nella produzione del servizio ovvero personale direttamente impiegato/dedicato);
- allocazione pro-quota, che avviene 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;
- allocazione di costi generali, cioè relativi al complesso delle attività del concessionario e non ripartibili tra le varie attività o tratte, che viene effettuata in proporzione a quanto allocato direttamente e pro-quota.

In linea generale ed in carenza di differenti criteri di pari trasparenza ed oggettività, l'allocazione "pro quota" per singola tratta 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.

#### **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 lo 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;
- pro-quota;
- indiretta.

Il Dirigente dell'Ufficio Accesso alle infrastrutture  
f.to Roberto Piazza