

## **RELAZIONE ISTRUTTORIA DEGLI UFFICI**

**Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 3/2018. Approvazione 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.**

## SOMMARIO

<b>1. PROCEDIMENTO.....</b>	<b>3</b>
1.1 Il procedimento avviato con delibera n. 3/2018.....	3
1.2 Ambito di intervento della regolazione .....	3
<b>2. ESITI DELLA CONSULTAZIONE.....</b>	<b>6</b>
<b>2.1 Valutazioni preliminari.....</b>	<b>6</b>
2.1.1 Discontinuità rispetto al sistema tariffario previgente .....	6
2.1.2 Aspetti metodologici del nuovo sistema tariffario .....	8
<b>2.2 Punto 1 del Documento – Principi generali .....</b>	<b>9</b>
2.2.1 Contenuti del Documento .....	9
2.2.2 Sintesi delle osservazioni.....	9
2.2.3 Valutazioni.....	10
<b>2.3 Punto 2 del Documento – Definizioni .....</b>	<b>10</b>
2.3.1 Contenuti del Documento .....	10
2.3.2 Sintesi delle osservazioni.....	11
2.3.3 Valutazioni.....	11
<b>2.4 Punto 4.1 del Documento – Finalità del sistema tariffario di pedaggio e applicazione del <i>price cap</i>.....</b>	<b>11</b>
2.4.1 Contenuti del Documento .....	11
2.4.2 Sintesi delle osservazioni.....	11
2.4.3 Valutazioni.....	12
<b>2.5 Punto 5 del Documento – Tariffa unitaria media.....</b>	<b>12</b>
2.5.1 Contenuti del Documento .....	12
2.5.2 Sintesi delle osservazioni.....	13
2.5.3 Valutazioni.....	13
<b>2.6 Punto 7 del Documento – Ulteriori variazioni tariffarie.....</b>	<b>14</b>
2.6.1 Contenuti del Documento .....	14
2.6.2 Sintesi delle osservazioni.....	14
2.6.3 Valutazioni.....	14
<b>2.7 Punto 12.1 del Documento – Capitale Investito Netto (CIN).....</b>	<b>14</b>
2.7.1 Contenuti del Documento .....	14
2.7.2 Sintesi delle osservazioni.....	15
2.7.3 Valutazioni.....	15
<b>2.8 Punto 16.5 del Documento – Tasso di remunerazione del capitale investito .....</b>	<b>15</b>
2.8.1 Contenuti del Documento .....	15
2.8.2 Sintesi delle osservazioni.....	15
2.8.3 Valutazioni.....	15
<b>2.9 Punto 17.1 del Documento – Dinamica della componente tariffaria di gestione .....</b>	<b>16</b>
2.9.1 Contenuti del Documento .....	16
2.9.2 Sintesi delle osservazioni.....	16
2.9.3 Valutazioni.....	16
<b>2.10 Punto 19 del Documento – Obiettivo di incremento di produttività da efficientamento .....</b>	<b>16</b>
2.10.1 Contenuti del Documento .....	16
2.10.2 Sintesi delle osservazioni .....	17
2.10.3 Valutazioni .....	17
<b>2.11 Punto 20.1 del Documento – Dinamica della componente tariffaria di costruzione .....</b>	<b>18</b>
2.11.1 Contenuti del Documento .....	18
2.11.2 Sintesi delle osservazioni .....	18
2.11.3 Valutazioni .....	18
<b>2.12 Punto 23.9 del Documento – Meccanismi di penalità/premi sulla qualità dei servizi .....</b>	<b>19</b>
2.12.1 Contenuti del Documento .....	19
2.12.2 Sintesi delle osservazioni .....	19

2.12.3	Valutazioni.....	19
<b>2.13</b>	<b>Punto 24.1 del Documento – Adeguamento tariffario correlato all’attuazione degli investimenti .....</b>	<b>19</b>
2.13.1	Contenuti del Documento .....	19
2.13.2	Sintesi delle osservazioni.....	19
2.13.3	Valutazioni.....	20
<b>2.14</b>	<b>Punto 25 del Documento – Poste figurative .....</b>	<b>20</b>
2.14.1	Contenuti del Documento .....	20
2.14.2	Sintesi delle osservazioni.....	20
2.14.3	Valutazioni.....	20
<b>2.15</b>	<b>Punto 26 del Documento – Meccanismo di <i>revenue sharing</i> .....</b>	<b>21</b>
2.15.1	Contenuti del Documento .....	21
2.15.2	Sintesi delle osservazioni.....	21
2.15.3	Valutazioni.....	21

## 1. PROCEDIMENTO

### 1.1 Il procedimento avviato con delibera n. 3/2018

Con delibera n. 3/2018 del 25 gennaio 2018, l’Autorità ha disposto l’avvio del procedimento 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 in oggetto mediante il ricorso al modello dell’*in house providing*.

Con delibera n. 88/2018 del 28 settembre 2018 è stata indetta la consultazione pubblica sulla 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 e contestualmente è stato prorogato al 21 dicembre 2018 il termine per la conclusione del procedimento.

Successivamente, con delibera n. 109/2018 del 25 ottobre 2018, il termine della conclusione della fase di consultazione, originariamente fissato al 31 ottobre 2018, è stato prorogato al 15 novembre 2018.

Alla consultazione hanno partecipato 2 soggetti, che hanno proposto le osservazioni di cui si darà conto nei successivi paragrafi.

Inoltre, al fine di assicurare la massima partecipazione dei soggetti interessati, l’Autorità ha tenuto un’audizione in data 22 novembre 2018, nel corso della quale i partecipanti hanno potuto illustrare le osservazioni già formulate rispetto al testo posto in consultazione, nonché fornire chiarimenti in ordine alle stesse.

### 1.2 Ambito di intervento della regolazione

Come già rappresentato nella relazione illustrativa della menzionata delibera n. 88/2018, il presente provvedimento è adottato in funzione dei poteri assegnati all’Autorità dalla norma istitutiva, in particolare l’articolo 37, comma 2, lettere a), b), c) e g) del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201.

Specificamente, l’articolo 37, comma 2, lett. g) del citato decreto legge, attribuisce all’Autorità di regolazione dei trasporti, con particolare riferimento al settore autostradale, il compito di “...definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione [...] a definire gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto”, nonché: “...a stabilire per le nuove concessioni nonché per quelle di cui all’art. 43, comma 1 e, per gli aspetti di competenza, comma 2 sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del *price cap*, con determinazione dell’indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione”.

La descritta competenza dell’Autorità con riferimento ai sistemi tariffari è stata ampliata dal decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito con legge n. 130 del 16 novembre 2018, in modo da estendere l’utilizzo del *price cap* anche alle concessioni vigenti, laddove gli aggiornamenti o le revisioni delle stesse comportino variazioni o modificazioni al piano degli investimenti ovvero ad aspetti di carattere regolatorio a tutela della finanza pubblica.

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);

Con riferimento al rapporto concessorio prefigurato per la tratta autostradale in oggetto, rilevano, in particolare, le disposizioni contenute nell'articolo 13-bis del decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2017, successivamente modificato dall'art.1, comma 1165, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 che ha previsto, tra l'altro, che:

- le funzioni di concedente per la tratta autostradale in esame sono svolte dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;
- la convenzione di concessione per la realizzazione delle opere e la gestione della tratta autostradale, 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 sono stipulati dopo l'approvazione del CIPE e previa acquisizione del parere dell'Autorità di regolazione dei trasporti sullo schema di convenzione.

In merito a tale ultima disposizione, si rileva che nel disegno di legge di conversione (A.C. n.1408) del decreto - legge 23 ottobre 2018, n.119, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria, approvato in prima lettura dal Senato il 28 novembre 2018 e attualmente in corso di esame presso la Camera dei Deputati, è stato inserito l'articolo 21 – ter (*Concessioni autostradali di cui all'articolo 13 – bis del decreto - legge 16 ottobre 2017, n.148, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2017, n.172*) che modifica il citato articolo 13-bis, comma 1, lettera b) del d.l. n.148/2017, prevedendo che "...dopo le parole: "potranno anche avvalersi"..." siano "... inserite le seguenti: "nel ruolo di concessionario"".

Pertanto, ove tale ultima disposizione fosse approvata definitivamente dalla Camera dei Deputati, la società *in house* denominata Società Autostrade Alto Adriatico S.p.a., incaricata della gestione delle tratte autostradali in oggetto, potrà assumere il ruolo di concessionario.

Inoltre, nell'esercizio 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.

Si evidenzia che, in ambito autostradale, l'Autorità è già intervenuta con la delibera n. 119/2017 del 28 settembre 2017, recante l'approvazione degli elementi per la definizione dello schema di concessione e sistema tariffario di pedaggio relativi alle tratte autostradali A5 (Torino-Ivrea-Quincinetto), A4/5 (Ivrea-Santhià), Sistema Tangenziale di Torino, Diramazione Torino – Pinerolo e A21 (Torino-Alessandria-Piacenza) e con la delibera n. 73/2018 del 20 luglio 2018, recante l'approvazione del sistema tariffario di pedaggio per l'affidamento della gestione *in house* della tratta autostradale A22 Brennero-Modena.

I principi ed i criteri applicati per la definizione del sistema tariffario di pedaggio della tratta autostradale in esame sono mutuati da quanto già delineato dall'Autorità con le citate delibere n. 119/2017 e n.73/2018, previa effettuazione dei necessari adattamenti dovuti alle peculiarità della concessione.

Inoltre, corre l'obbligo di evidenziare che il sistema tariffario di pedaggio è stato sviluppato tenendo conto della particolarità del rapporto concessorio che verrà ad instaurarsi tra il concedente ed il concessionario, consistente, come evidenziato nel parere del Consiglio di Stato del 26 giugno 2018 n. 1645, in un accordo di partenariato tra soggetti pubblici, ai sensi dell'articolo 15 della l. n.241/1990, nel quale è prevista, in virtù delle disposizioni contenute nell'art. 13 bis del d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, la facoltà per gli enti territoriali concessionari di avvalersi di una società *in house*, quale modello organizzativo e funzionale per la gestione della concessione.

In ordine a tale particolare modalità di affidamento, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha chiesto alla Commissione Europea (DG GROW) un parere sulla conformità al diritto europeo in materia di appalti e concessioni.

Con nota in data 21 novembre 2018 (prot. ART n.1003/2018 in pari data), il concedente ha trasmesso all'Autorità il parere pervenuto in data 20 novembre 2018, con il quale la DG GROW ha rilevato che il progetto di accordo notificato dal Governo italiano riguardante l'affidamento senza gara delle concessioni autostradali "Autobrennero" e "Autovie Venete" non presenta, allo stato degli atti, profili di incompatibilità con il diritto UE in materia di appalti e di concessioni.

Al riguardo, va infatti evidenziato che l'affidamento della concessione in argomento secondo quanto sopra riportato rileva in particolare nella definizione del valore iniziale della componente tariffaria di gestione per ciascun periodo regolatorio, in quanto non determinabile in fase di gara sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

## 2. ESITI DELLA CONSULTAZIONE

La relazione illustrativa relativa alla delibera n. 88/2018 reca la descrizione degli elementi essenziali del provvedimento sottoposto a consultazione, unitamente alla *ratio* degli interventi regolatori.

Perciò, nel prosieguo si darà conto, sinteticamente, della fase finale del procedimento, ossia delle osservazioni formulate dagli *stakeholder* in merito ai quesiti contenuti nel documento di consultazione (di seguito: Documento) e delle relative e motivate valutazioni, preliminarmente sintetizzate secondo la seguente classificazione:

Valutazione sintetica	Descrizione
<b>Da accettare</b>	Osservazioni che hanno reso opportuno introdurre delle precisazioni della posizione dell'Autorità, e conseguentemente del testo del Documento nel pertinente paragrafo.
<b>Da accettare, con modifiche</b>	Osservazioni che hanno reso opportuno introdurre delle precisazioni della posizione dell'Autorità, e conseguentemente del testo del Documento nel pertinente paragrafo, ed inoltre hanno richiesto la parziale riscrittura di altre parti del testo, nell'ottica di assicurare maggiore chiarezza espositiva.
<b>Da respingere</b>	Osservazioni che non hanno comportato una revisione della posizione dell'Autorità.
<b>Da respingere, con precisazioni testuali all'interno del Documento</b>	Osservazioni che, pur non comportando una revisione della posizione dell'Autorità, hanno richiesto la parziale riscrittura di parti del testo del Documento, nell'ottica di assicurare maggiore chiarezza espositiva.

Laddove non siano intervenute precisazioni in esito alla procedura di consultazione, si rinvia al Documento sopra indicato e alla relativa relazione illustrativa per quel che concerne la descrizione degli istituti e delle tematiche rilevanti, nonché la *ratio* sottesa alle scelte regolatorie effettuate.

### 2.1 Valutazioni preliminari

Con specifico riferimento alle tematiche di carattere generale trattate nella nota introduttiva<sup>1</sup> trasmessa dalla Società Autostrade Alto Adriatico S.p.A. (di seguito: SAAA), nonché ai chiarimenti forniti nel corso dell'audizione del 22 novembre 2018, si ritiene opportuno formulare le seguenti valutazioni di carattere preliminare, oggetto di ulteriore e specifico approfondimento nei paragrafi seguenti.

#### 2.1.1 Discontinuità rispetto al sistema tariffario previgente

In sintesi, SAAA ritiene che, rispetto al quadro regolatorio ex delibera CIPE n. 39/2007, nel nuovo sistema tariffario delineato nella delibera n. 88/2018 siano riscontrabili alcuni elementi di discontinuità, tali da modificare significativamente i presupposti alla base della finanziabilità del progetto in capo al nuovo concessionario con particolare riferimento ai seguenti profili:

- equilibrio generale del piano economico finanziario (PEF);
- allocazione dei rischi tra concessionario e concedente.

Al riguardo, si evidenzia preliminarmente che per le nuove concessioni autostradali, come anche per quelle vigenti, la disciplina di regolazione economica contenuta nella delibera CIPE n. 39/2007 è da ritenersi superata, come illustrato nel paragrafo 1.2 della presente Relazione. Infatti, per effetto delle disposizioni contenute nell'articolo 37, comma 2, lettera g), del d.l. 201/2011 e s.m.i., l'Autorità è tenuta a stabilire il nuovo sistema tariffario di pedaggio basato sul metodo del *price cap*.

Tali competenze sono già state esercitate dall'Autorità mediante l'adozione delle richiamate delibere n. 119/2017 e n. 73/2018.

<sup>1</sup> “Osservazioni al documento di consultazione delibera ART n. 88/2018 – Nota introduttiva”.

Quanto al merito della disciplina regolatoria adottata dall'Autorità, si rileva che, rispetto alle previsioni contenute nella delibera CIPE n. 39/2007, il sistema tariffario di pedaggio delineato dalla delibera n. 88/2018 presenta i seguenti caratteri distintivi<sup>2</sup>:

- **Assenza di un parametro X di riequilibrio del piano economico – finanziario:**

Come previsto dal più volte menzionato art. 37 del d.l. 201/2011, il sistema tariffario di pedaggio deve necessariamente basarsi sul metodo del *price cap*, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale. Tale indicatore di produttività, peraltro applicato alla sola componente di gestione, ha la precipua finalità di incentivare il concessionario verso un percorso di efficientamento.

Nel dettaglio, il sistema tariffario di pedaggio ex delibera n. 88/2018:

- garantisce *ex ante* l'equilibrio economico finanziario per le componenti tariffarie per oneri di concessione e di costruzione, anche tramite il riconoscimento dei costi di remunerazione sul capitale investito;
- è costruito in modo che la realizzazione del predetto equilibrio anche con riferimento alla componente tariffaria di gestione dipenda unicamente dalla capacità del concessionario di adeguare la propria struttura dei costi (agendo sulle leve gestionali aziendali) alla dinamica dei ricavi, come disegnata dal *price cap*, con riferimento all'obiettivo di efficienza, in modo da assicurare l'equilibrio economico-finanziario<sup>3</sup>.

Conseguentemente, il controllo dei costi e l'utilizzo razionale delle tre componenti previste dal nuovo sistema tariffario consente, complessivamente, di pervenire a risultati economici positivi, superando i limiti del previgente sistema tariffario, che garantiva invece la copertura integrale dei costi, a prescindere da qualsivoglia valutazione di efficienza comparativa e a discapito dell'utenza finale, attraverso i maggiori ricavi scaturenti dall'applicazione del parametro X di riequilibrio<sup>4</sup>.

Tale parametro, che avrebbe dovuto tenere *“conto dell’incremento di efficienza conseguibile dal concessionario”*, nella sua concreta applicazione non risulta infatti aver prodotto nel tempo alcun efficientamento dei costi<sup>5</sup>, determinando pertanto l'assenza di benefici tariffari per l'utenza finale.

Inoltre, come già osservato al paragrafo 3.3.12 della Relazione Illustrativa di cui alla delibera n. 88/2018, se, per effetto di una gestione “virtuosa”, il concessionario è in grado di “battere il *cap*”, cioè di efficientarsi in misura maggiore di quanto imposto *ex ante*, esso può legittimamente beneficiare della maggiore redditività derivante da tale ulteriore efficientamento.

Va inoltre evidenziato che, come sancito in linea di principio dall'articolo 165 del d. lgs. n. 50/2016 (di seguito: Codice), l'equilibrio economico finanziario rappresenta il presupposto per la corretta allocazione dei rischi. A tal riguardo si evidenzia che, come indicato dall'Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC) nelle *“Linee Guida n. 9 di attuazione del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50”*, l'equilibrio economico finanziario *“si realizza quando i flussi di cassa derivanti dai ricavi del contratto coprono i flussi di cassa derivanti dai costi ammessi per l'esecuzione del contratto, inclusi quelli relativi all'ammortamento del capitale investito netto e alla remunerazione dello stesso ad un tasso che può essere definito congruo e quelli richiesti per versare le imposte”*.

Ne consegue che il necessario coordinamento tra il Piano Finanziario Regolatorio (PFR) ed il Piano Economico Finanziario (PEF), da garantire *ex ante* al momento della stipula della convenzione, consente di minimizzare i potenziali rischi legati all'eventuale mancata copertura dei costi del concessionario.

- **Assenza di un meccanismo di *loss sharing*:**

A tal riguardo si osserva che, come previsto dagli articoli 3 e 178 del Codice, l'allocazione del rischio operativo, comprendente il rischio traffico, deve essere posta in capo al concessionario. Infatti, l'eventuale mancato trasferimento di tale rischio, come già evidenziato nella Relazione Istruttoria alla delibera ART n. 73/2018 (paragrafo 2.11.3), si dovrebbe necessariamente tradurre in una significativa riduzione della remunerazione da riconoscere al gestore.

<sup>2</sup> Aspetti che saranno ulteriormente approfonditi puntualmente ed analiticamente nei successivi paragrafi.

<sup>3</sup> Da assicurare attraverso l'elaborazione del Piano Economico Finanziario e le pattuizioni convenzionali.

<sup>4</sup> Delibera CIPE n. 39/2007, allegato *“Direttiva in materia di regolazione economica del settore autostradale”*, punto 2.6: *“Parametro X: è il fattore percentuale di adeguamento annuale della tariffa determinato all'inizio di ogni periodo regolatorio e costante all'interno di esso, in modo tale che, ipotizzando l'assenza di ulteriori investimenti, per il successivo periodo di regolamentazione il valore attualizzato dei ricavi previsti sia pari al valore attualizzato dei costi ammessi, tenuto conto dell'incremento di efficienza conseguibile dai concessionari e scontando gli importi al tasso di congrua remunerazione”*.

<sup>5</sup> Come riscontrabile dalle Relazioni annuali dell'attività della Direzione Generale per la vigilanza sulle concessionarie autostradali del MIT.

Nel caso di specie va inoltre evidenziato che, in assenza della pressione competitiva normalmente riscontrabile nell'ambito di una procedura di affidamento ad evidenza pubblica, una stima prudenziale dei volumi di traffico futuri consentirà al concessionario di perseguire la completa copertura di tutti i costi (gestione, costruzione e oneri concessionari); peraltro, si osserva che, in presenza di volumi di traffico effettivi superiori a quelli stimati, il meccanismo di *revenue sharing* assicura comunque al concessionario quantomeno una parte degli extra ricavi, aumentando la profitabilità della concessione.

- **Revisione e potenziamento del meccanismo di penalità/premi con riferimento alla qualità dei servizi:**

Il nuovo sistema tariffario ha ampliato il novero delle aree tematiche per la misurazione delle *performance* del concessionario, finalizzato ad assicurare i necessari livelli di qualità nella gestione, nella manutenzione e nello sviluppo dell'infrastruttura autostradale, pur nel contesto di efficientamento economico delineato dalla disciplina tariffaria introdotta dall'Autorità. In merito, è ragionevole ritenere che tale meccanismo simmetrico di penalità/premi, volto a stimolare la *performance* dei servizi offerti, possa aumentare il gradimento degli utenti con impatti positivi sui ricavi autostradali, non potendosi peraltro escludere l'attenuazione dei rischi legati a standard qualitativi sub-ottimali.

- **Introduzione di un meccanismo di adeguamento tariffario correlato all'attuazione degli investimenti:**

Il nuovo sistema tariffario ha introdotto un meccanismo che assicura annualmente l'adeguamento automatico della tariffa in caso di mancata o tardiva realizzazione degli investimenti, rispetto a quelli programmati, con eventuale applicazione di una penalità in caso di responsabilità attribuibile al concessionario. Tale meccanismo, in presenza di una gestione diligente da parte del concessionario, non produce risultati economici difformi da quelli del previgente sistema, che prevedeva comunque l'accantonamento, in uno specifico fondo, dei benefici tariffari connessi agli investimenti non realizzati. Nel caso di specie, si evidenzia inoltre che la competenza realizzativa legata agli investimenti programmati è posta in capo al Commissario Delegato, che conseguentemente si interpone nei rapporti tra concessionario e concedente.

### **2.1.2 Aspetti metodologici del nuovo sistema tariffario**

In sintesi, SAAA ritiene che il sistema tariffario delineato con la delibera n. 88/2018 presenti elementi di maggiore complessità e incertezza rispetto a quello attualmente vigente, con potenziali impatti negativi sulla bancabilità degli investimenti in capo al nuovo concessionario.

Con riferimento all'osservazione avanzata riguardo alla complessità, si evidenzia che l'articolazione della formula tariffaria in più componenti è la diretta conseguenza dell'adozione *ex lege* di un sistema *price cap* e della conseguente necessità di escludere dall'efficientamento (i) gli investimenti in beni reversibili, che peraltro soggiacciono al monitoraggio dell'effettiva realizzazione, e (ii) gli eventuali oneri di concessione, che devono a loro volta essere trattati separatamente. Tale articolazione, inoltre, attraverso l'analisi comparata delle componenti tariffarie gestionali delle varie concessionarie autostradali, risponde all'esigenza di incentivare la concorrenza (in questo caso per confronto), garantendo al contempo l'efficienza delle gestioni ed il contenimento dei costi per gli utenti, in piena sintonia con le attribuzioni dell'Autorità di cui all'art. 37, comma 2, lettera a), del d.l. 201/2011, e nella massima trasparenza.

Con riferimento, invece, all'osservazione in merito alla possibile incertezza legata all'utilizzo delle poste figurative, il recepimento delle osservazioni avanzate dal proponente attraverso opportune precisazioni nel Documento – come di seguito specificato – permette di chiarire come il modello dell'Autorità, fermo restando il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario della concessione, consenta, *ex ante*, di tenere conto anche dell'esigenza di sterilizzare eventuali temporanei squilibri finanziari, correlati ad esempio al mancato allineamento temporale fra gli oneri legati al finanziamento degli investimenti e i flussi di cassa generati dall'attività autostradale.

In generale, circa i potenziali impatti negativi sulla bancabilità degli investimenti, si evidenzia che una buona regolazione deve poter fornire un adeguato grado di certezza e prevedibilità in termini di previsioni economiche; a tal proposito, si osserva come, durante il periodo regolatorio, il sistema tariffario di pedaggio delineato dalla delibera n. 88/2018 garantisca, in linea con la prassi regolatoria che ha contraddistinto l'attività svolta nel settore dall'Autorità, piena e totale trasparenza, stabilità e prevedibilità delle dinamiche tariffarie.

Tale sistema, pur presentando caratteristiche significativamente innovative rispetto al passato, permette di mantenere un contesto regolatorio adeguato e stabile, oltre che per gli utenti finali, anche per il concessionario e per i soggetti finanziatori, consentendo di:

- prevedere *ex ante* l'andamento economico finanziario della gestione per l'intero periodo concessorio, una volta formulate le opportune stime sulla domanda;

- conseguire un maggior livello di attendibilità ed affidabilità, per effetto delle verifiche previste all'inizio di ogni periodo regolatorio quinquennale ed ai conseguenti aggiornamenti, con particolare riferimento ai volumi di traffico, ai tassi di remunerazione del capitale e di inflazione;
- adeguare annualmente la tariffa unitaria media integrata, in modo pressoché automatico, sulla base di parametri, oggettivamente misurabili, connessi alle *performance* del concessionario stesso, in termini sia di qualità dei servizi che di realizzazione degli investimenti.

Con riguardo agli adeguamenti annuali conseguenti al monitoraggio, per una maggiore chiarezza espositiva e coerentemente con il Parere n. 10/2018 rilasciato dall'Autorità<sup>6</sup>, si è ritenuto di apportare alcune precisazioni su adempimenti e tempistiche previste dal punto 27 del Documento.

In particolare, si è ritenuto opportuno articolare più nel dettaglio nelle seguenti fasi il monitoraggio annuale della qualità e degli investimenti:

1. il concessionario, sulla base dei dati consuntivi e pre-consuntivi al 30 settembre, provvede a formulare al concedente, trasmettendola per conoscenza all'Autorità, la proposta di aggiornamento annuale delle tariffe e, conseguentemente, del PFR;
2. il concedente, entro il 31 ottobre di ogni anno, effettua le necessarie verifiche in relazione (i) ai coefficienti per la valutazione della qualità dei servizi, (ii) ai coefficienti per l'adeguamento tariffario correlato all'attuazione degli investimenti e (iii) al conseguente ricalcolo delle poste figurative; l'esito di tali verifiche è comunicato al concessionario e all'Autorità;
3. il concessionario, entro i successivi 15 giorni, procede all'eventuale conseguente aggiornamento del PFR e lo trasmette al concedente e all'Autorità;
4. l'Autorità, entro 15 giorni dal ricevimento della documentazione di cui al punto 3, formula eventuali rilievi al concedente, per i profili di propria competenza.

Infine, rispetto ai predetti meccanismi di aggiornamento e adeguamento, va osservato che, in generale, sono fatte salve le ipotesi di compromissione dell'equilibrio economico finanziario conseguenti ad eventuali modifiche del contratto di concessione, di cui all'articolo 175 del Codice, dai commi 1 a 4, con l'eccezione delle ipotesi di modifiche soggettive del concessionario.

Concludendo, si ritiene, in via generale, che la regolazione dell'Autorità sia tendenzialmente orientata ad intervenire solo all'esordio di ogni periodo regolatorio quinquennale, di modo che il concessionario possa sin dall'inizio governare la propria struttura dei costi, sì da preservare la possibilità di conseguire margini di profitto e con essi l'equilibrio generale del PEF.

## 2.2 Punto 1 del Documento – Principi generali

### 2.2.1 Contenuti del Documento

Il punto 1 del Documento riporta i principi generali che caratterizzano il Sistema tariffario delineato dalla delibera n. 88/2018.

### 2.2.2 Sintesi delle osservazioni

Sezione	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
1	1.2 d)	<b>Società Autostrade Alto Adriatico</b>	Ritiene che il meccanismo di <i>Revenue sharing</i> introdotto debba prevedere anche un meccanismo di <i>Loss sharing</i> (rendendo il meccanismo simmetrico, in linea con l'allocazione dei rischi previsti dalla delibera CIPE n. 39/2007 e s.m.i.), instaurando la possibilità per	<b>Da respingere</b>

<sup>6</sup> riguardante lo schema di “*Accordo di Cooperazione tra Amministrazioni aggiudicatrici ai sensi dell'articolo 17 della Direttiva 2014/23/UE e dell'articolo 13-bis del decreto legge 16 ottobre 2017, n.148 e s.m.i., relativo alla tratta autostradale A22 Brennero-Verona-Modena*”.

		<p>il concessionario di prevedere aumenti tariffari congrui, tali da garantire la sostenibilità economico-finanziaria del piano.</p> <p>Ritiene inoltre che le variazioni tariffarie in difetto e in eccesso debbano essere calcolate al netto dei costi correlati alla variazione dei volumi.</p>	
--	--	--	--

### 2.2.3 Valutazioni

Va innanzi tutto precisato che l'introduzione del meccanismo di *revenue sharing*, così come concepito, è finalizzata a contrastare, in termini generali, una possibile sistematica sottovalutazione dei volumi di traffico e il conseguente sovradiimensionamento delle tariffe unitarie, fenomeno noto anche alla luce delle evidenze dell'indagine, tuttora in corso, da parte della Corte dei Conti su "Lo stato delle concessioni autostradali".

Per altro verso, l'obiettivo del sistema tariffario di pedaggio delineato dall'Autorità, in conformità alla propria legge istitutiva, è quello di garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture autostradali. 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.

In applicazione di tale principio, all'interno del rischio operativo, il sistema tariffario di pedaggio definito dall'Autorità attribuisce al gestore dell'infrastruttura il rischio di costruzione ed il rischio della domanda, contrapponendo a questi una adeguata remunerazione sul capitale investito netto (attraverso l'applicazione di un WACC che, con riferimento al tasso di remunerazione del capitale di rischio, si basa su parametri di mercato). L'introduzione al punto 26.1 di un meccanismo di *revenue sharing* simmetrico, ossia riferito all'eventuale riduzione del traffico previsto, oltre a risultare in contrasto con i principi sanciti dal Codice, si tradurrebbe in una diminuzione del rischio attribuito, determinando pertanto la conseguente necessità di una riduzione della remunerazione da riconoscere al gestore.

Circa la richiesta, avanzata dal proponente, di prevedere il calcolo degli extraprofitti al netto dei costi correlati alla variazione dei volumi, si ritiene che il meccanismo definito con la delibera n. 88/2018, sia ragionevolmente in grado di assorbire, senza alcun sostanziale impatto per la redditività attesa del concessionario, anche l'eventuale incremento dei costi operativi correlato ai maggiori volumi, in ragione (i) dell'assoluta preponderanza dei costi fissi che caratterizza la gestione autostradale, cui consegue la modesta entità dell'incremento dei costi operativi correlato ai maggiori volumi, (ii) della presenza di un'adeguata soglia di tolleranza del 2% e di un meccanismo di progressiva condivisione dell'extra-ricavo eccedente detta soglia.

Con riferimento all'applicazione del meccanismo di *revenue sharing* solo per tratte autostradali affidate con modalità *in house providing* va precisato che, nell'ambito di una procedura ad evidenza pubblica, per effetto del meccanismo competitivo basato sull'offerta economicamente più vantaggiosa, ogni partecipante è indotto ad utilizzare anche la leva delle stime di traffico<sup>7</sup> per produrre la propria offerta; di contro, nel caso di specie, assimilabile ad un affidamento diretto, è verosimile ritenere che il concessionario possa essere potenzialmente indotto ad adottare stime di traffico maggiormente prudenziali, da cui potrebbe scaturire la generazione di extra-ricavi.

Per le motivazioni sopra esposte, si ritiene di dover respingere l'osservazione sollevata in merito alla previsione di un meccanismo di *loss sharing*, simmetrico a quello di *revenue sharing*.

## 2.3 Punto 2 del Documento – Definizioni

### 2.3.1 Contenuti del Documento

Il punto 2 del Documento riporta le principali definizioni utilizzate all'interno del Documento.

<sup>7</sup> infatti, posto che la tariffa unitaria scaturisce dal rapporto fra i costi e i volumi di traffico, è evidente che maggiori volumi stimati siano grado di determinare tariffe unitarie più basse, e quindi maggiormente competitive.

### 2.3.2 Sintesi delle osservazioni

Sezione	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
1	2.2	<b>Società Autostrade Alto Adriatico</b>	Ritiene che la definizione di "Concessionario" debba essere integrata con la restante parte del comma b) dell'art. 13-bis che descrive la facoltà di avvalersi di una società <i>in house</i> .	<b>Da accettare</b>
1	2.14	<b>Società Autostrade Alto Adriatico</b>	Ritiene che, al fine di garantire le condizioni contrattuali sottoscritte con BEI e CDP e la continuità del piano degli investimenti, la definizione delle "Poste Figurative" debba essere integrata con un esplicito riferimento alla sostenibilità finanziaria degli investimenti consentendo l'implementazione di un determinato profilo tariffario.	<b>Da accettare, con modifiche</b>
1	2.15	<b>Società Autostrade Alto Adriatico</b>	Ritiene che la definizione di "Revenue Sharing" debba essere modificata eliminando lo specifico riferimento alle finalità previste da tale meccanismo.	<b>Da respingere</b>

### 2.3.3 Valutazioni

Con riferimento all'osservazione relativa alla definizione di cui al punto 2.2 del Documento, si ritiene accoglibile, per una migliore chiarezza espositiva, la proposta di revisione avanzata. Conseguentemente la definizione di cui al punto 2.2 del documento di consultazione è stato adeguatamente integrato, al fine di ricoprendere con maggior dettaglio il disposto dell'art. 13 bis del d.l. 148/2017<sup>8</sup>, in coerenza con altre sezioni del Documento stesso.

Riguardo all'osservazione relativa al punto 2.14 del Documento, va precisato che la definizione di Poste figurative è correlata, tra l'altro, alla finalità di "evitare squilibri di sistema", potendosi intendere come tali non solo le eccessive variazioni della tariffa a carico dell'utente finale – in ragione di una distribuzione degli investimenti non uniforme nel corso del periodo concessionario – ma anche il mancato coordinamento tra i flussi di cassa prodotti dalla gestione autostradale e i fabbisogni finanziari necessari per la realizzazione dei nuovi investimenti. Ne consegue che, a beneficio di una maggiore chiarezza espositiva, la formulazione della citata definizione è stata adeguatamente ampliata.

Per quanto concerne l'osservazione sulla definizione di cui al punto 2.15, si rimanda alle valutazioni già rappresentate al paragrafo 2.2.3 della presente Relazione.

## 2.4 Punto 4.1 del Documento – Finalità del sistema tariffario di pedaggio e applicazione del *price cap*

### 2.4.1 Contenuti del Documento

Il punto 4.1 del Documento descrive le finalità perseguiti dall'applicazione della metodologia del *price cap*.

### 2.4.2 Sintesi delle osservazioni

Sezione	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
1	4.1 b)	<b>Società Autovie Venete</b>	Ritiene si debba modificare il paragrafo 4.1 b) specificando le componenti di quantificazione del valore di subentro, in conformità al quadro normativo e convenzionale vigente (art. 5 e art. 6 della Convenzione di Concessione). In particolare, specifica che, secondo	<b>Da accettare, con modifiche</b>

<sup>8</sup> Articolo 13-bis del d.l. 148/2007, comma 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".

		<p>le pattuizioni attuali, il calcolo dell'indennizzo non prevede la riduzione del Patrimonio Netto aziendale attraverso la decurtazione dal suo valore delle precostituite riserve vincolate per ritardati investimenti.</p> <p>Evidenzia infine come il valore rappresentato a bilancio risulti al lordo degli oneri fiscali sostenuti dalla Società.</p>	
--	--	---	--

#### 2.4.3 Valutazioni

Si ritiene parzialmente accoglibile la proposta avanzata da SAAV, volta ad assicurare il rispetto della disposizione contenuta nell' articolo 5.2 della Convezione unica del 2007, come modificata dall'Atto Aggiuntivo del 2009 e dell'Atto integrativo del 2011, in base alla quale il concessionario uscente ha diritto al versamento di un indennizzo da parte del soggetto subentrante per gli interventi eseguiti e non ancora ammortizzati al termine della concessione, la cui misura sarà pari alla somma algebrica del Capitale Investito Regolatorio non ammortizzato e all'ammontare del credito delle poste figurative nell'anno di scadenza della concessione.

Dall'esame della voce di bilancio d'esercizio 2017/2018 di SAAV *"Riserva straordinaria vincolata per ritardati investimenti"*, incorporata nel Patrimonio Netto, si evidenzia quanto segue:

- la costituzione di tale riserva è avvenuta, contestualmente all'approvazione del bilancio dell'esercizio 2007/2008, in conformità alla richiesta dall'ANAS (in qualità di concedente), formalizzata con nota del 14 febbraio 2008;
- l'importo di tale riserva è pari alla quantificazione dei presunti benefici finanziari maturati dal 2000 e sino al 30 giugno 2008, calcolata sulla base della differenza tra gli investimenti previsti nel piano finanziario 1999 e quelli effettivamente realizzati sino al 30 giugno 2008; la quantificazione di questa voce, pari a 42,8 milioni di euro è rimasta invariata fin dal bilancio d'esercizio 2007/2008;
- come indicato nel bilancio d'esercizio 2007/2008 di SAAV, con nota del 10 ottobre 2008 l'ANAS (in qualità di concedente) ha avallato l'operato di SAAV, riconfermando la posizione già espressa dall'Ente Concedente con la predetta nota del 14 febbraio 2008;

Alla luce di quanto sopra illustrato, resta da chiarire l'eventuale destinazione funzionale di tale riserva vincolata. Pertanto, si ritiene che competano al concedente, nella sua veste di controparte contrattuale sia rispetto alla previgente concessione che in relazione al nuovo affidamento, le dovute valutazioni in merito al mantenimento del vincolo, nonché al trasferimento della riserva in capo al concessionario subentrante.

Al fine di integrare correttamente la proposta avanzata nel modello di sistema tariffario di pedaggio elaborato dall'Autorità, nonché di migliorarne la chiarezza espositiva, il testo del punto 4.1.b) è stato modificato, demandando al concedente, nell'ambito del nuovo rapporto concessorio *in house*, le valutazioni del caso.

Conseguentemente, sono stati adeguati i punti 12 e 20 del Documento.

Sempre al fine di migliorare la chiarezza espositiva del Documento, si è ritenuto opportuno introdurre al punto 2 la definizione di valore di subentro, di fatto mutuata dall'articolo 178, comma 7, del Codice. Conseguentemente, nel Documento, tutti i riferimenti alla locuzione di *"onere di subentro"* sono stati sostituiti con la locuzione *"valore di subentro"*.

### 2.5 Punto 5 del Documento – Tariffa unitaria media

#### 2.5.1 Contenuti del Documento

Il punto 5 del Documento descrive la tariffa unitaria media e la sua articolazione nelle tre componenti.

### 2.5.2 Sintesi delle osservazioni

Sezione	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
1	5.2 a)	<b>Società Autostrade Alto Adriatico</b>	Ritiene di inserire nella definizione della componente tariffaria di gestione uno specifico riferimento al recupero dei costi incrementali di gestione legati ai nuovi investimenti e/o all'entrata in vigore di nuove disposizioni normative regolamentari.	<b>Da accettare, con modifiche</b>
1	5.2 a)	<b>Società Autostrade Alto Adriatico</b>	Ritiene che la tariffa di gestione debba prevedere una specifica componente legata al recupero dei costi incrementali di gestione che non sia soggetta agli obiettivi di efficientemente previsti ( <i>price-cap</i> )	<b>Da respingere, con precisazioni testuali all'interno del Documento</b>
1	5.5	<b>Società Autostrade Alto Adriatico</b>	In relazione al contributo relativo al paragrafo 5.2 a), ritiene di modificare la formula utilizzata per i costi di gestione inserendo uno specifico paragrafo relativo ai costi operativi connessi a nuovi investimenti.	<b>Da respingere, con precisazioni testuali all'interno del Documento</b>
1	5.7	<b>Società Autostrade Alto Adriatico</b>	Ritiene che, per maggiore chiarezza, si debba definire in un paragrafo specifico la descrizione delle stime previsionali di traffico e il relativo meccanismo di aggiornamento.	<b>Da respingere</b>

### 2.5.3 Valutazioni

In merito al primo profilo, si è reputato opportuno intervenire sul Documento, esplicitando con maggior chiarezza, nella formulazione dei punti 5.2, 17 e 22, il trattamento dei costi operativi legati ai nuovi investimenti, nonché alle sopravvenienze normative e/o regolamentari. Infatti, sebbene tale ultima fattispecie in ambito autostradale non sia stata finora segnalata da parte degli *stakeholders* e conseguentemente affrontata da parte dell'Autorità, si evidenzia come lo stato emergenziale che insiste sulle tratte autostradali in questione renda particolarmente rilevante il tema degli impatti tariffari connessi all'entrata in vigore di nuove disposizioni normative e regolamentari, tra le quali possono certamente annoverarsi i provvedimenti del Commissario straordinario; pertanto, si ritiene che i costi di gestione correlati all'entrata in vigore di tali sopravvenienze normative e regolamentari debbano essere adeguatamente presi in considerazione nel sistema tariffario di pedaggio.

Con riguardo al secondo profilo, correlato alla richiesta di non applicare l'efficientamento a tali costi incrementali, si ritiene invece che, per ragioni di omogeneità di trattamento dei costi, detta sub-componente, una volta conglobata nella componente tariffaria di gestione a partire dall'anno successivo all'entrata in esercizio dell'opera, ne segua la dinamica per gli anni seguenti, fino al termine del periodo regolatorio. A tal fine, anche per fornire specifiche indicazioni rispetto al trattamento, nella dinamica tariffaria, di quanto sinteticamente indicato al punto 5.2 con riguardo a detti costi incrementali, lo stesso punto 17 è stato arricchito con un ulteriore paragrafo in merito.

Per quanto concerne il terzo profilo, si ritiene esaustivo l'intervento sul testo già delineato al punto precedente. Non appare invece opportuno intervenire, nel senso richiesto sul punto 5.5, che peraltro afferisce ai costi relativi all'Anno base, che per definizione non possono presentare componenti incrementali. Tuttavia, si è ritenuto opportuno fare esplicito riferimento, in tale ambito, alla definizione di costi operativi già indicata al punto 5.2.

Si rappresenta, inoltre, che, l'allocazione del rischio normativo, nel cui ambito rientrano le sopravvenienze normative e/o regolamentari capaci di incidere anche in via mediata sull'equilibrio economico finanziario della concessione, troverà la propria disciplina nell'ambito dello schema di convenzione che sarà predisposto dal concedente.

Si evidenzia inoltre che entrambe le tipologie di costi incrementali sopra descritte sono state trattate dall'Autorità con modalità analoghe anche nella regolazione del settore aeroportuale.

Le suddette tipologie di costo incrementale, per coerenza di sistema, sono state infine oggetto di inserimento nello Schema di Piano Finanziario Regolatorio.

Infine, si ritiene non opportuno accogliere, anche considerata l'assenza di effetti sostanziali, la proposta di trattare separatamente il tema delle previsioni di traffico, attesa la connessione di detto tema con le modalità di determinazione della tariffa unitaria media.

## 2.6 Punto 7 del Documento – Ulteriori variazioni tariffarie

### 2.6.1 Contenuti del Documento

Il punto 7 del Documento definisce le ulteriori variazioni tariffarie. In particolare, è previsto che il concedente abbia facoltà di introdurre variazioni in aumento o in diminuzione rispetto alla tariffa unitaria media integrata per effetto di specifiche previsioni normative in materia.

### 2.6.2 Sintesi delle osservazioni

Sezione	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
1	7.1 e 7.2	<b>Società Autostrade Alto Adriatico</b>	Ritiene si debba modificare il paragrafo 7.2 inserendo un punto d) prevedendo che, nel caso di variazioni tariffarie esogene imposte dal concedente, sia comunque garantita la neutralità economico-finanziaria del piano tramite l'implementazione del meccanismo di poste figurative.	<b>Da respingere</b>
1	7.3	<b>Società Autostrade Alto Adriatico</b>	Ritiene si debba modificare il paragrafo 7.3 in modo da preservare la redditività prevista per il concessionario in caso di minori introiti derivanti dalle variazioni tariffarie eventualmente introdotte dal concedente in relazione al paragrafo 7.1, mediante uno specifico utilizzo delle poste figurative.	<b>Da respingere</b>

### 2.6.3 Valutazioni

Preliminarmente si osserva che l'elaborazione del piano finanziario regolatorio deve prevedere l'azzeramento del valore attuale netto delle poste figurative previste dal sistema. Pertanto, non risulta possibile implementare tale meccanismo per altre finalità, come quella di assicurare la neutralità economico-finanziaria del piano.

Ciò premesso, si ritiene condivisibile l'osservazione secondo cui, in presenza di variazioni tariffarie in diminuzione rispetto alla tariffa unitaria media integrata, gli eventuali minori introiti non debbano comportare l'alterazione dell'equilibrio economico-finanziario del concessionario, di cui al PEF. Tuttavia, si ritiene che tale eventualità determini la fattispecie disciplinata in linea di principio dall'art. 165, comma 6, del Codice, che, in caso di eventi sopravvenuti non imputabili al concessionario che incidano sull'equilibrio del PEF, consente la revisione dello stesso al fine di ripristinarne l'equilibrio. Sulla base di quanto sopra, si è ritenuto opportuno lasciare inalterato il testo posto in consultazione.

## 2.7 Punto 12.1 del Documento – Capitale Investito Netto (CIN)

### 2.7.1 Contenuti del Documento

Il punto 12.1 del Documento definisce gli importi delle immobilizzazioni materiali e immateriali che rappresentano il Capitale Investito Netto (CIN).

### 2.7.2 Sintesi delle osservazioni

Sezione	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
1	12.1 b)	Società Autovie Venete	<p>Ritiene si debba modificare il paragrafo 4.1 b) specificando le componenti di quantificazione del valore di subentro, in conformità al quadro normativo e convenzionale vigente (art. 5 e art. 6 della Convenzione di Concessione). In particolare, specifica che, secondo le pattuizioni attuali, il calcolo dell'indennizzo non prevede la riduzione del Patrimonio Netto aziendale attraverso la decurtazione dal suo valore delle preconstituite riserve vincolate per ritardati investimenti.</p> <p>Evidenzia infine come il valore rappresentato a bilancio risulti al lordo degli oneri fiscali sostenuti dalla Società.</p>	Da accettare, con modifiche

### 2.7.3 Valutazioni

Si rimanda alle valutazioni già rappresentate al paragrafo 2.4.3 della presente Relazione.

## 2.8 Punto 16.5 del Documento – Tasso di remunerazione del capitale investito

### 2.8.1 Contenuti del Documento

Il punto 16.5 definisce i criteri per la quantificazione delle variabili utilizzate per la determinazione del Tasso di remunerazione del capitale investito descritte ai punti 16.1, 16.2, 16.3 e 16.4.

### 2.8.2 Sintesi delle osservazioni

Sezione	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	16.5	Società Autostrade Alto Adriatico	<p>Ritiene di modificare il punto c) del paragrafo 16.5 in modo tale da limitare l'analisi per confronto, finalizzata al calcolo del fattore beta, alle sole imprese quotate operanti nel settore autostradale in ragione:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- dei rischi specifici del settore autostradale che comunque non vengono neutralizzati dalla gestione pubblica</li> <li>- dello stato di emergenza che caratterizza il tratto autostradale A4 Quarto d'Altino - Trieste e il raccordo Villese - Gorizia</li> <li>- del fatto che l'utilizzo un campione allargato per la stima di tale parametro segnerebbe una discontinuità rispetto alla metodologia utilizzata (recentemente confermata dalla delibera CIPE n. 68/2017) oltre a costituire un fattore discrezionale che conduce ad esiti non del tutto prevedibili dagli investitori e dalla stessa Autorità.</li> </ul> <p>Evidenzia inoltre come, in seguito agli eventi di Genova, sia aumentato il rischio percepito per il settore.</p> <p>Richiede infine che siano forniti maggiori dettagli in merito ad alcuni aspetti della metodologia di calcolo utilizzata per la stima del parametro Beta.</p>	Da respingere

### 2.8.3 Valutazioni

Per il calcolo del parametro *beta*, la metodologia seguita dall'Autorità riflette quella già utilizzata per la stima dello stesso parametro nell'ambito del procedimento di cui alla delibera n. 73/2018, che riguardava l'affidamento *in house*

dell'autostrada A22. Anche in quel caso, oltre ai *comparables* attivi nel comparto autostradale, sono state considerate Terna e SNAM. Sotto tale aspetto, la metodologia di ART si presenta trasparente e coerente, nonché funzionale al conseguimento del livello di prevedibilità invocato dallo *stakeholder*.

Si osserva peraltro che, sebbene non operino nel settore di interesse, Terna e SNAM sono società soggette a controllo pubblico, comunque attive nella gestione di reti infrastrutturali. Inoltre, è bene ricordare che le stesse società quotate nel settore autostradale (ad esempio Atlantia), non operano esclusivamente come gestori di reti autostradali, ma rappresentano *holding* di società partecipate operanti in diversi settori, come ad esempio la gestione di aeroporti.

In conclusione, la presenza di *comparables* operanti nella gestione di reti infrastrutturali, anche se in settori diversi, (i) non appare pregiudicare l'omogeneità del campione, (ii) si ritiene pienamente giustificata, in quanto rappresentativa della minore rischiosità correlata ad una gestione interamente pubblica.

Circa la metodologia adottata, si precisa che sono stati utilizzati dati rilevati dalla società Thomson Reuters, con rilevazione giornaliera, periodo di due anni, mercato Dow Jones EuroStoxx.

In merito agli accadimenti di Genova, l'eventuale percezione di una maggiore rischiosità del settore dovrebbe riflettersi sulla variabilità borsistica e, conseguentemente, sui valori del *beta*, come aggiornati alla fine del primo periodo regolatorio.

## 2.9 Punto 17.1 del Documento – Dinamica della componente tariffaria di gestione

### 2.9.1 Contenuti del Documento

Il punto 17.1 del Documento definisce la dinamica prevista per la componente tariffaria di gestione, definendo puntualmente la formula da utilizzarsi e le singole componenti della stessa.

### 2.9.2 Sintesi delle osservazioni

Sezione	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
3	17.1	<b>Società Autostrade Alto Adriatico</b>	Ritiene si debba modificare la formula relativa alla dinamica della componente tariffaria di gestione, al fine di tener conto di un fattore specifico di compensazione degli oneri incrementali di gestione legati ai nuovi investimenti e/o all'entrata in vigore di nuove disposizioni normative e regolamentari.	<b>Da accettare, con modifiche</b>

### 2.9.3 Valutazioni

Si rimanda alle valutazioni già rappresentate al paragrafo 2.5.3 della presente Relazione, con particolare riferimento all'introduzione di un paragrafo 17.2 relativo al trattamento dei costi incrementali.

## 2.10 Punto 19 del Documento – Obiettivo di incremento di produttività da efficientamento

### 2.10.1 Contenuti del Documento

I punti 19.2 e 19.3 del Documento riportano la quantificazione del coefficiente di incremento della produttività, in conformità al metodo di analisi definito nella delibera n. 70/2016.

### 2.10.2 Sintesi delle osservazioni

Sezione	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
3	19.2 e 19.3	Società Autostrade Alto Adriatico	<p>Ritiene si debbano escludere dal perimetro di applicazione del coefficiente di efficientamento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- i costi di manutenzione;</li> <li>- i costi di rimborso del capitale investito netto relativo ad asset di tipo non reversibile;</li> <li>- i costi incrementali di gestione legati alla realizzazione di nuovi investimenti, e/o all'entrata in vigore di nuove disposizioni normative e regolamentari.</li> </ul> <p>Ritiene inoltre si debba prevedere, per l'implementazione del parametro di efficientamento, un orizzonte temporale non necessariamente legato ai cinque anni del periodo regolatorio.</p>	<b>Da respingere</b>

### 2.10.3 Valutazioni

In primo luogo, è importante sottolineare che in base all'art. 37, comma 2, lettera g), del d.l. 201/2011, l'Autorità è chiamata, tra l'altro, a determinare *“sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del price cap, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione”*. La determinazione di tale indicatore di produttività è quindi imprescindibile per il ruolo svolto dall'Autorità di regolazione.

In secondo luogo, si sottolinea come altre autorità, sia a livello nazionale sia a livello europeo, abbiano deciso di adottare un approccio alla regolazione incentivante, basato sul controllo complessivo della spesa, ossia sia sulla spesa operativa che su quella di investimento. L'ART ha invece attualmente stabilito di adottare un approccio che applica il fattore di efficientamento alla sola componente di gestione, comprensiva dei costi operativi così come definiti al Punto 5.5. del Documento, mentre i costi di capitale sono interamente rimborsati (una volta effettivamente sostenuti) e remunerati tramite il WACC.

Nello specifico, non si ritiene opportuno escludere dal perimetro di applicazione del coefficiente di efficientamento le seguenti voci di costo:

- costi di manutenzione: l'attività di manutenzione deve essere svolta in maniera efficace ed efficiente, ossia massimizzando sia il rapporto tra obiettivi<sup>9</sup> e risultati, sia quello tra risorse e risultati. Ai fini di questa valutazione, nelle analisi di *benchmarking*<sup>10</sup> tali voci di costo sono valutate in relazione al traffico, all'estesa chilometrica e alla percentuale di opere maggiori, che ne determinano la variabilità tra le imprese.
- costi di rimborso del capitale investito netto relativo ad asset di tipo non reversibile: l'inclusione di tali voci, che sono indirettamente efficientabili, permette di disincentivare comportamenti opportunistici dei gestori, finalizzati a sfruttare a proprio vantaggio le differenze esistenti nei metodi di riconoscimento dei costi di capitale e dei costi operativi, mediante politiche di capitalizzazione mirate, creando i presupposti per una maggiore selettività nelle scelte di investimento per questa tipologia di asset.
- i costi incrementali di gestione legati alla realizzazione di nuovi investimenti, e/o all'entrata in vigore di nuove disposizioni normative e regolamentari: tali costi riguardano tutte le concessionarie e l'efficienza statica e dinamica con cui se ne affrontano le spese determina un diverso posizionamento delle imprese rispetto alla curva dei costi efficienti. Inoltre, in merito agli investimenti, poiché le concessionarie autostradali non si limitano all'attività di manutenzione e gestione, ma esercitano anche l'attività di costruzione, che è spesso di importo rilevante, l'efficienza con cui gestiscono i costi incrementali derivanti da questa attività *core* deve rientrare nel perimetro delle attività soggette ai target di aumento di produttività.

<sup>9</sup> Si rileva infatti come nei Piani Economico Finanziari non appaia un cronoprogramma dei lavori di manutenzione, né tantomeno una loro quantificazione, lasciando forte aleatorietà nell'allocazione dei costi tra le varie sottovoci (come previste all'Allegato F delle Convenzioni Uniche) e nella generazione dell'ammontare complessivo del costo di manutenzione.

<sup>10</sup> Lo scopo dell'analisi di *benchmarking* effettuata tramite *Stochastic Frontier Analysis*, specie nel caso del settore autostradale che si configura come un monopolio autostradale, è quello di contemperare l'esigenza di tenere in considerazione le caratteristiche individuali delle imprese con il mantenimento della comparabilità per evitare che il fatto che esse siano monopoli naturali, ognuno differente dagli altri, non diventi una motivazione per non efficientarsi.

In merito all'orizzonte temporale per il recupero di efficienza, si sottolinea che l'Autorità ha come compito quello di definire tale recupero di produttività con cadenza quinquennale, come stabilito dall'art. 37, comma 2, lettera g) del d.l. 201/2011. Pertanto, è prevista una verifica periodica sul mantenimento dei livelli di efficienza raggiunti, anche in relazione al tasso di efficientamento conseguito dall'insieme delle società concessionarie autostradali italiane.

Inoltre, a seguito di una simulazione dell'impatto dell'obiettivo di recupero di efficienza produttiva annuale  $X_t$  sull'andamento della dinamica tariffaria, effettuata dagli Uffici sulla base dei dati forniti nel corso dell'analisi istruttoria dall'attuale gestore, è emerso che il livello di redditività stimato per il primo periodo regolatorio, espresso attraverso il rapporto tra il risultato operativo netto (EBIT) e il livello medio dei ricavi da pedaggio, al netto delle poste figurative, verrebbe a risultare comunque positivo e crescente nel tempo.

Si sottolinea infine che il valore del coefficiente di recupero di produttività determinato per il primo periodo regolatorio per l'affidamento della gestione in house delle tratte oggetto del presente documento è altresì inferiore a quello calcolato per l'affidamento della gestione *in house* della tratta autostradale A22 Brennero – Modena, pari a 3,91%.

## 2.11 Punto 20.1 del Documento – Dinamica della componente tariffaria di costruzione

### 2.11.1 Contenuti del Documento

Il punto 20.1 del Documento definisce la dinamica prevista per la componente tariffaria di costruzione, definendo puntualmente le formule da utilizzarsi per la sua determinazione e le singole componenti delle stesse.

### 2.11.2 Sintesi delle osservazioni

Sezione	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
3	20.1	<b>Società Autostrade Alto Adriatico</b>	Ritiene si debba integrare la definizione di poste figurative riportata al paragrafo 20.1 dell'Allegato A con lo specifico riferimento alla sostenibilità finanziaria degli investimenti (in linea con quanto ritenuto nel contributo relativo al punto 2.14).	<b>Da respingere, con precisazioni testuali all'interno del Documento</b>
3	20.1	<b>Società Autovie Venete</b>	Ritiene si debba modificare il paragrafo 4.1 b) specificando le componenti di quantificazione del valore di subentro, in conformità al quadro normativo e convenzionale vigente (art. 5 e art. 6 della Convenzione di Concessione). In particolare, specifica che, secondo le pattuizioni attuali, il calcolo dell'indennizzo non prevede la riduzione del Patrimonio Netto aziendale attraverso la decurtazione dal suo valore delle preconstituite riserve vincolate per ritardati investimenti. Evidenzia infine come il valore rappresentato a bilancio risulti al lordo degli oneri fiscali sostenuti dalla Società.	<b>Da accettare, con modifiche</b>

### 2.11.3 Valutazioni

In merito alla prima osservazione, si rimanda al contenuto delle valutazioni di cui al paragrafo 2.3.3 della presente Relazione.

Rispetto al secondo profilo, si rimanda invece alle valutazioni già rappresentate al paragrafo 2.4.3 della presente Relazione.

## 2.12 Punto 23.9 del Documento – Meccanismi di penalità/premi sulla qualità dei servizi

### 2.12.1 Contenuti del Documento

Il punto 23.9 del Documento definisce le aree tematiche all'interno delle quali, con riferimento al meccanismo di penalità/premi riferiti alla valutazione della qualità dei servizi, il concedente deve prevedere l'indicazione di almeno un indicatore.

### 2.12.2 Sintesi delle osservazioni

Sezione	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
3	23.9	Società Autostrade Alto Adriatico	Ritiene si debba prevedere la facoltà per il concedente di sospendere e/o modulare l'introduzione di parametri di qualità in modo da non alterare gli equilibri economico-finanziari del PEF, dato lo stato emergenziale vigente.	Da accettare, con modifiche

### 2.12.3 Valutazioni

Preliminarmente, si osserva che:

- la messa in opera del meccanismo di penalità/premi di cui al punto 23 del Documento dovrà prevedere una fase iniziale di misurazione e taratura degli indicatori di qualità, attraverso una stretta collaborazione tra concedente e concessionario; è plausibile attendersi che questa fase potrebbe essere compiuta durante un arco temporale stimabile in circa 24 mesi;
- come evidenziato dall'attuale concessionario, si presume che lo stato di emergenza dovrebbe protrarsi fino al 2024, ovvero alla conclusione delle opere propedeutiche alla risoluzione dell'emergenza stessa;
- spetta al concedente la definizione degli indicatori di qualità, all'interno delle tredici aree tematiche identificate nel punto 23.9 del Documento, da utilizzare per la misurazione della *performance* del concessionario, nonché la valorizzazione dei tre differenti livelli che il concessionario sarà tenuto a perseguire con riferimento a ciascun indicatore.

In funzione di quanto sopra richiamato, si ritiene adeguato prevedere un periodo iniziale transitorio, propedeutico all'individuazione preliminare ed alla misurazione oggettiva dei distinti livelli degli indicatori di qualità.

Inoltre, si evidenzia che spetterà al concedente prendere adeguatamente in considerazione la sussistenza dello stato di emergenza nella definizione delle soglie di qualità per ogni indicatore, all'interno delle tredici aree tematiche identificate nel punto 23.9 del Documento.

Conseguentemente è stato integrato il punto 23.6 del Documento.

## 2.13 Punto 24.1 del Documento – Adeguamento tariffario correlato all'attuazione degli investimenti

### 2.13.1 Contenuti del Documento

Il punto 24.1 del Documento definisce la formula per il calcolo dell'adeguamento tariffario correlato all'attuazione degli investimenti di cui al punto 22.1.

### 2.13.2 Sintesi delle osservazioni

Sezione	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
3	24.1	Società Autostrade Alto Adriatico	Ritiene si debba prevedere la possibilità di sospendere temporaneamente, in presenza di stati di emergenza, le penalità applicabili nel caso di ritardati investimenti.	Da respingere

### 2.13.3 Valutazioni

Si osserva preliminarmente che, come evidenziato chiaramente nelle considerazioni generali presentate dal rispondente stesso, al Commissario Delegato è stato attribuito il compito di realizzare gli investimenti già previsti nel piano economico finanziario della concessionaria, in particolare relativamente al completamento della terza corsia; viene inoltre specificato che, conseguentemente, la competenza realizzativa è sottratta alla concessionaria. Pertanto, è lecito attendersi che tale assetto di *governance* resterà in essere fino al superamento dello stato di emergenza stesso.

Di conseguenza, si evidenzia che, da un punto di vista tariffario, qualora la responsabilità della mancata realizzazione degli investimenti dovesse essere imputata in capo alla gestione commissariale, non dovrebbe generarsi nessun impatto sul coefficiente  $\gamma_t$ , di cui al punto 24 del Documento in quanto il Commissario straordinario rappresenta un soggetto terzo che si frappone nei rapporti fra concedente e concessionario; conseguentemente appare estremamente improbabile che possa essere comminata al concessionario una penalità per il ritardo nell'effettuazione degli investimenti.

Si ritiene inoltre di confermare il meccanismo di adeguamento ed eventuale decurtazione della componente tariffaria di costruzione, che sia proporzionale alla quota parte di mancati investimenti realizzati rispetto a quelli programmati *ex ante*.

Si ritiene pertanto di dover respingere l'osservazione in questione, non prevedendo esplicitamente alcuna sospensione della penalità applicabili in caso di ritardati investimenti in capo al concessionario, durante il perdurare dello stato di emergenza, proposta dal rispondente.

## 2.14 Punto 25 del Documento – Poste figurative

### 2.14.1 Contenuti del Documento

Il punto 25 del Documento introduce la possibilità per il concessionario di includere nel Piano Finanziario Regolatorio eventuali poste figurative, aventi la finalità di assicurare la gradualità delle variazioni tariffarie nel corso del periodo concessorio, pur garantendo il mantenimento della neutralità finanziaria.

### 2.14.2 Sintesi delle osservazioni

Sezione	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
3	25.1	<b>Società Autostrade Alto Adriatico</b>	<p>Ritiene si debba modificare la definizione di "Poste figurative" in modo tale da:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- tenere conto che le poste figurative possano consentire la finanziabilità degli investimenti in funzione del periodo di costruzione e del rimborso del finanziamento;</li> <li>- individuare i meccanismi tramite cui si verifica la neutralità economico-finanziaria del meccanismo stesso nel corso della concessione.</li> </ul>	<b>Da accettare, con modifiche</b>

### 2.14.3 Valutazioni

In merito alla prima parte dell'osservazione, si rimanda al contenuto delle valutazioni di cui al paragrafo 2.3.3 della presente Relazione.

Rispetto alla seconda parte, si ribadisce che, come già previsto al punto 25 del documento, il meccanismo che consente di verificare la neutralità economico-finanziaria delle poste figurative è da individuare unicamente nell'azzeramento del valore attuale netto delle stesse, nell'arco dell'intero periodo concessorio.

## 2.15 Punto 26 del Documento – Meccanismo di *revenue sharing*

### 2.15.1 Contenuti del Documento

Il punto 26 del Documento definisce le soglie percentuali di scostamento dei volumi di traffico oltre le quali si prevede la registrazione di una parte dei ricavi quali poste figurative a deduzione dei costi ammessi per il periodo regolatorio successivo.

### 2.15.2 Sintesi delle osservazioni

Sezione	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
3	26.1, 26.2 e 26.3	Società Autostrade Alto Adriatico	<p>Ritiene, anche in considerazione dello stato emergenziale, si debba ampliare la definizione del meccanismo di <i>revenue sharing</i>, prevedendo una struttura simmetrica di allocazione dei rischi, in linea con la convenzione attuale, ed assicurando in particolare, in caso di minori ricavi derivanti da volumi di traffico inferiori rispetto alle previsioni, il recupero dei mancati introiti nel periodo tariffario successivo, al fine di consentire la prosecuzione dei lavori e la sostenibilità economico-finanziaria del piano.</p> <p>Oltretutto si evidenzia che, trattandosi di una gestione in house, il rischio di eventuali minori volumi di traffico rispetto alle previsioni che compromettono l'equilibrio economico-finanziario del piano, in assenza di un adeguato meccanismo di salvaguardia, viene comunque trasferito alla collettività, tramite maggiori oneri di tassazione.</p>	<b>Da respingere</b>

### 2.15.3 Valutazioni

Si rimanda alle valutazioni già rappresentate al paragrafo 2.2.3 della presente Relazione.

## Conclusioni

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

Torino, 17 dicembre 2018

Il Responsabile del procedimento  
f.to Roberto Piazza