

Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 69/2017. Metodologie e criteri per garantire l'efficienza delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale.

RELAZIONE ISTRUTTORIA

RELAZIONE ISTRUTTORIA

SOMMARIO

1. PROCEDIMENTO.....	5
1.1 Il procedimento avviato con delibera n. 69/2017	5
1.2 Ambito di intervento della regolazione	5
2. ESITI DELLA CONSULTAZIONE.....	9
2.1 Premessa.....	9
2.2 Osservazioni di carattere generale	9
2.2.1 Sintesi dei contenuti del Documento	9
2.2.2 Sintesi delle osservazioni.....	10
2.2.3 Valutazioni.....	10
2.3 Misura 1 – Oggetto e ambito di applicazione	11
2.3.1 Sintesi dei contenuti della Misura 1	11
2.3.2 Sintesi delle osservazioni alla Misura 1	11
2.3.3 Valutazioni.....	12
2.3.4 Sintesi delle osservazioni alla Misura 1	13
2.3.5 Valutazioni.....	13
2.3.6 Sintesi delle osservazioni alla Misura 1	15
2.3.7 Valutazioni.....	15
2.3.8 Sintesi delle osservazioni alla Misura 1	15
2.3.9 Valutazioni.....	15
2.3.10 Sintesi delle osservazioni alla Misura 1	16
2.3.11 Valutazioni.....	16
2.3.12 Sintesi delle osservazioni alla Misura 1	16
2.3.13 Valutazioni.....	16
2.3.14 Sintesi delle osservazioni alla Misura 1	17
2.3.15 Valutazioni.....	17
2.3.16 Sintesi delle osservazioni alla Misura 1	17
2.3.17 Valutazioni.....	17
2.3.18 Sintesi delle osservazioni alla Misura 1	18
2.3.19 Valutazioni.....	18
2.4 Misura 2 – Criteri e procedure per perseguire l'efficienza negli affidamenti dei servizi di trasporto ferroviario regionale di passeggeri	18
2.4.1 Sintesi dei contenuti della Misura 2	18
2.4.2 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2	19
2.4.3 Valutazioni.....	19
2.4.4 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2	19
2.4.5 Valutazioni.....	19
2.4.6 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2	20
2.4.7 Valutazioni.....	20
2.4.8 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2	20
2.4.9 Valutazioni.....	20
2.4.10 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2	21
2.4.11 Valutazioni.....	21
2.4.12 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2	21
2.4.13 Valutazioni.....	21
2.4.14 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2	21
2.4.15 Valutazioni.....	21
2.4.16 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2	22
2.4.17 Valutazioni.....	22
2.4.18 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2	22

2.4.19 Valutazioni	22
2.4.20 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2	22
2.4.21 Valutazioni	22
2.4.22 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2	23
2.4.23 Valutazioni	23
2.4.24 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2	23
2.4.25 Valutazioni	23
2.4.26 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2	23
2.4.27 Valutazioni	23
2.4.28 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2	24
2.4.29 Valutazioni	24
2.4.30 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2	25
2.4.31 Valutazioni	25
2.4.32 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2	25
2.4.33 Valutazioni	25
2.4.34 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2	25
2.4.35 Valutazioni	26
2.4.36 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2	26
2.4.37 Valutazioni	26
2.4.38 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2	26
2.4.39 Valutazioni	27
2.4.40 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2	27
2.4.41 Valutazioni	27
2.4.42 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2	28
2.4.43 Valutazioni	28
2.4.44 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2	28
2.4.45 Valutazioni	29
2.4.46 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2	29
2.4.47 Valutazioni	29
2.4.48 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2	30
2.4.49 Valutazioni	30
2.4.50 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2	30
2.4.51 Valutazioni	30
2.4.52 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2	31
2.4.53 Valutazioni	31
2.4.54 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2	31
2.4.55 Valutazioni	31
2.4.56 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2	32
2.4.57 Valutazioni	32
2.4.58 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2	32
2.4.59 Valutazioni	32
2.4.60 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2	33
2.4.61 Valutazioni	33
2.4.62 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2	33
2.4.63 Valutazioni	33
2.4.64 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2	34
2.4.65 Valutazioni	34
2.5 Misura 3 – Obblighi di rendicontazione nei contratti di servizio	34
2.5.1 Sintesi dei contenuti della Misura 3	34
2.5.2 Sintesi delle osservazioni alla Misura 3	34
2.5.3 Valutazioni	34
2.5.4 Sintesi delle osservazioni alla Misura 3	34
2.5.5 Valutazioni	35
2.5.6 Sintesi delle osservazioni alla Misura 3	35
2.5.7 Valutazioni	35
2.5.8 Sintesi delle osservazioni alla Misura 3	35
2.5.9 Valutazioni	35

2.5.10 Sintesi delle osservazioni alla Misura 3	36
2.5.11 Valutazioni.....	36
2.6 Misura 4 – Obblighi di Contabilità dei Costi e di Separazione Contabile per l'IF – sintesi dei contenuti	36
2.6.1 Sintesi dei contenuti della Misura 4	37
2.6.2 Sintesi delle osservazioni alla Misura 4	37
2.6.3 Valutazioni.....	37
2.6.4 Sintesi delle osservazioni alla Misura 4	37
2.6.5 Valutazioni.....	37
2.6.6 Sintesi delle osservazioni alla Misura 4	38
2.6.7 Valutazioni.....	38
2.6.8 Sintesi delle osservazioni alla Misura 4	39
2.6.9 Valutazioni.....	40
2.6.10 Sintesi delle osservazioni alla Misura 4	40
2.6.11 Valutazioni.....	41
2.6.12 Sintesi delle osservazioni alla Misura 4	41
2.6.13 Valutazioni.....	41
2.6.14 Sintesi delle osservazioni alla Misura 4	41
2.6.15 Valutazioni.....	41
2.6.16 Sintesi delle osservazioni alla Misura 4	41
2.6.17 Valutazioni.....	42
2.6.18 Sintesi delle osservazioni alla Misura 4	42
2.6.19 Valutazioni.....	42
2.6.20 Sintesi delle osservazioni alla Misura 4	42
2.6.21 Valutazioni.....	43
2.6.22 Sintesi delle osservazioni alla Misura 4	43
2.6.23 Valutazioni.....	43
2.7 Misura 5 – Obblighi di rilevazione e rendicontazione tecnica per il GI	43
2.7.1 Sintesi dei contenuti della Misura 5.	43
2.7.2 Sintesi delle osservazioni alla Misura 5	43
2.7.3 Valutazioni.....	44
2.7.4 Sintesi delle osservazioni alla Misura 5	44
2.7.5 Valutazioni.....	44
2.7.6 Sintesi delle osservazioni alla Misura 5	44
2.7.7 Valutazioni.....	44
2.7.8 Sintesi delle osservazioni alla Misura 5	44
2.7.9 Valutazioni.....	45
2.8 ANNESSO	45

1. PROCEDIMENTO

1.1 Il procedimento avviato con delibera n. 69/2017

Con la delibera n. 69/2017 del 18 maggio 2017, l'Autorità ha avviato un procedimento finalizzato all'adozione di un atto di regolazione avente ad oggetto metodologie e criteri per la definizione degli obiettivi di efficientamento delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale passeggeri connotati da obblighi di servizio pubblico, con termine di conclusione fissato al 31 marzo 2018, prorogato, da ultimo, al 30 novembre 2018, con delibera n. 83/2018 del 2 agosto 2018.

Con delibera n. 66/2018 del 5 luglio 2018, è stata indetta la consultazione pubblica sullo schema di atto di regolazione predisposto nell'ambito del procedimento avviato con la sopra citata delibera n. 69/2017, per la presentazione di osservazioni e proposte da parte degli interessati, con termine fissato, a seguito di proroga disposta con la sopra citata delibera n. 83/2018, al 16 ottobre 2018, prevedendo la convocazione di audizione pubblica, tenutasi in data 25 ottobre 2018, nel corso della quale i partecipanti hanno potuto illustrare innanzi al Consiglio dell'Autorità le osservazioni proposte al testo posto in consultazione.

Hanno presentato osservazioni scritte, pubblicate sul sito dell'Autorità, all'indirizzo <http://www.autorita-trasporti.it/consultazioni/metodologie-e-criteri-per-garantire-l-efficienza-delle-gestioni-dei-servizi-di-trasporto-ferroviario-regionale-avvio-consultazione/>:

- Agenzia della mobilità piemontese (AMP)
- Associazione trasporti (ASSTRA)
- Conferenza delle Regioni e delle Province autonome
- FederMobilità
- Massimo Malena & Associati
- Trenitalia S.p.A.

1.2 Ambito di intervento della regolazione

Il presente provvedimento definisce metodologie, criteri e procedure per il perseguimento da parte degli Enti Affidanti (EA) di obiettivi di efficientamento delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale anche attraverso misure di contabilità regolatoria rivolte alla redazione della contabilità dei costi da parte delle imprese ferroviarie (IF) e alla separazione contabile tra le attività svolte dalle medesime in regime di servizio pubblico e le altre attività, nonché tra le attività afferenti a diversi contratti di servizio (CdS).

L'efficienza delle gestioni dei servizi di trasporto pubblico, non solo ferroviario regionale, trova precisi riferimenti nella legislazione comunitaria e nazionale.

A livello di normativa europea, va preliminarmente menzionato il Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70, (di seguito, anche: Regolamento), come modificato dal Regolamento (UE) n. 2338/2016.

Nei considerando si legge quanto segue:

“Gli obiettivi principali definiti nel Libro bianco della Commissione del 12 settembre 2001, «La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte», consistono nel garantire servizi di trasporto passeggeri sicuri, efficaci e di qualità grazie a una concorrenza regolamentata, che assicuri anche la trasparenza e

l'efficienza dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri, tenendo conto, in particolare, dei fattori sociali, ambientali e di sviluppo regionale" (considerando 4, Regolamento);

"Le specifiche degli obblighi di servizio pubblico nel trasporto pubblico di passeggeri dovrebbero, ove possibile, produrre effetti di rete positivi, tra l'altro in termini di migliore qualità dei servizi, coesione sociale e territoriale o di efficienza complessiva del sistema di trasporti pubblici." (considerando 8, Regolamento (UE) 2338/2016);

"Qualora siano soddisfatte talune condizioni connesse alla natura e alla struttura del mercato ferroviario o della rete ferroviaria, le autorità competenti dovrebbero poter aggiudicare direttamente contratti di servizio pubblico inerenti al trasporto pubblico ferroviario di passeggeri se tali contratti si traducono in un miglioramento della qualità dei servizi o dell'efficienza in termini di costi, o di entrambe le fattispecie." (considerando 25, Regolamento (UE) n. 2338/2016).

Nell'articolato del Regolamento, si dispone poi quanto segue:

"Le specifiche degli obblighi di servizio pubblico e la collegata compensazione dell'effetto finanziario netto degli obblighi di servizio pubblico devono: a) conseguire gli obiettivi della politica del trasporto pubblico in modo efficiente in termini di costi"; (articolo 2-bis, paragrafo 2, lettera a, Regolamento);

"A meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale, l'autorità competente ha facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico inerenti a servizi di trasporto pubblico ferroviario di passeggeri: (...) qualora tale contratto si traduca in un miglioramento della qualità dei servizi o dell'efficienza, o di entrambi, in termini di costi rispetto al contratto di servizio pubblico aggiudicato in precedenza." (articolo 5, paragrafo 4-bis, lettera b), Regolamento);

"(...) L'autorità competente adotta misure appropriate e tempestive, inclusa l'applicazione di penalità contrattuali effettive e dissuasive, se i miglioramenti richiesti della qualità dei servizi o dell'efficienza, o di entrambi in termini di costi non siano stati conseguiti." (articolo 5, paragrafo 4-bis), Regolamento).

A livello nazionale si evidenziano le seguenti disposizioni.

Già nella legge 14 novembre 1995, n. 481 recante *"Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità"* si individua, all'articolo 1, comma 1, tra le finalità quella di *"garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità, (...) nonché adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e di redditività"* enunciando che *"Il sistema tariffario deve altresì armonizzare gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti il servizio con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse"* (enfasi aggiunta).

L'articolo 2 della medesima legge, al comma 12, lettera e), assegna alle Autorità le funzioni di rendere effettive tali finalità e quindi di stabilire e aggiornare *"le modalità per il recupero dei costi eventualmente sostenuti nell'interesse generale in modo da assicurare la qualità, l'efficienza del servizio (...) nonché la realizzazione degli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse"*.

Il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 recante *"Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della l. 15 marzo 1997, n. 59"* nello stabilire, all'articolo 18, comma 1, che l'esercizio dei servizi di trasporto pubblico regionale, con qualsiasi modalità effettuati e in qualsiasi forma affidati, è regolato mediante contratti di servizio di durata non superiore a nove anni, precisa che *"L'esercizio deve rispondere a principi di economicità ed efficienza"*.

Lo stesso articolo, al comma 2, lettera g-bis), nel dettare le linee organizzative del trasporto pubblico locale, stabilisce che *"Allo scopo di incentivare il superamento degli assetti monopolistici e di introdurre regole di concorrenzialità nella gestione dei servizi di trasporto regionale e locale, per l'affidamento dei servizi le regioni e gli enti locali si attengono ai principi dell'art. 2 della legge 14 novembre 1995, n. 481, garantendo in*

particolare: (...) relativamente ai servizi di trasporto pubblico ferroviario, la definizione di meccanismi certi e trasparenti di aggiornamento annuale delle tariffe in coerenza con l'incremento dei costi dei servizi, che tenga conto del necessario miglioramento dell'efficienza nella prestazione dei servizi, del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi (...) del tasso di inflazione programmato, nonché del recupero di produttività e della qualità del servizio reso".

A definire ulteriormente il quadro normativo esposto, interviene poi la legge istitutiva dell'Autorità di regolazione dei trasporti, il d.l. n. 201/2011, che, all'art. 37, comma 2, lettera a), nello stabilire le competenze nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture, assegna all'Autorità il compito di provvedere, tra l'altro, *"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 (...) in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti"* (enfasi aggiunta).

Particolare rilevanza assume, poi, la lettera f) del medesimo articolo 37, comma 2, come novellata dall'articolo 48, comma 6, lettera b), del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50 (di seguito d.l. n. 50/2017), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, che stabilisce che, *"con riferimento al trasporto pubblico locale (...) per i bandi di gara che per i predetti contratti di servizio esercitati in house o affidati direttamente l'Autorità determina la tipologia di obiettivi di efficacia e di efficienza che il gestore deve rispettare, nonché gli obiettivi di equilibrio finanziario"*.

Sempre il d.l. n. 50/2017, all'articolo 27, comma 8-bis, stabilisce che *"i costi standard determinati in applicazione del decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di cui all'articolo 1, comma 84, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e gli indicatori programmati ivi definiti con criteri di efficienza ed economicità sono utilizzati dagli enti che affidano i servizi di trasporto pubblico locale e regionale come elemento di riferimento per la quantificazione delle compensazioni economiche e dei corrispettivi da porre a base d'asta, determinati ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, e delle normative europee sugli obblighi di servizio pubblico, con le eventuali integrazioni che tengano conto della specificità del servizio e degli obiettivi degli enti locali in termini di programmazione dei servizi e di promozione dell'efficienza del settore"*.

Si rammenta, infine, che nella segnalazione congiunta del 25 ottobre 2017 sugli affidamenti diretti dei servizi ferroviari regionali, ANAC, AGCM e ART rilevano, tra l'altro, che la deroga alle procedure ad evidenza pubblica impone obblighi informativi e motivazionali più stringenti e un reale confronto competitivo fra tutte le manifestazioni d'interesse.

Individuati i riferimenti normativi a sostegno della regolazione in tema di obiettivi di efficientamento delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionali, si richiamano di seguito le norme concernenti gli aspetti della contabilità e della separazione contabile.

Nell'Allegato al Regolamento si prescrive quanto segue:

"quando un operatore di servizio pubblico presta sia servizi compensati soggetti a obblighi di servizio di trasporto pubblico sia altre attività, la contabilità dei suddetti servizi pubblici deve essere tenuta separata nell'osservanza almeno delle seguenti condizioni:

- *i conti operativi corrispondenti a ciascuna di tali attività economiche devono essere separati e la quota dei ricavi e dei costi fissi deve essere imputata secondo le vigenti norme contabili e fiscali;*
- *tutti i costi variabili, un contributo adeguato per i costi fissi e un utile ragionevole connessi a eventuali altre attività esercitate dall'operatore di servizio pubblico non possono in nessun caso essere a carico del servizio pubblico in questione;*
- *i costi originati dalla prestazione del servizio pubblico devono essere bilanciati dai ricavi di esercizio e dal versamento di somme da parte delle pubbliche autorità, senza possibilità di trasferimento di ricavi a un altro settore di attività dell'operatore di servizio pubblico."*

La successiva Comunicazione interpretativa chiarisce che "*L'articolo 6, paragrafo 1, stabilisce che le compensazioni connesse a un contratto di servizio pubblico aggiudicato direttamente o alle norme generali devono essere conformi alle disposizioni del regolamento (CE) n. 1370/2007, e all'allegato dello stesso, per garantire l'assenza di compensazione eccessiva. L'allegato di tale regolamento prevede l'obbligo di un controllo ex post teso a garantire che i pagamenti a titolo di compensazione non siano superiori al costo netto dell'erogazione del servizio pubblico durante il periodo di validità del contratto. Inoltre, la Commissione ritiene che, in linea di principio, siano necessari controlli regolari durante il periodo di validità del contratto, al fine di individuare ed evitare fin dall'inizio situazioni di compensazioni eccessive. È questo il caso, in particolare, dei contratti a lungo termine.*" (2.4.2.)

Il documento della Commissione chiarisce ancora come i criteri di ripartizione dei costi siano efficienti e pertinenti: "*Sul versante dei costi è possibile tenere conto di tutti i costi direttamente connessi all'erogazione del servizio pubblico (ad esempio, gli stipendi dei macchinisti ferroviari, la corrente di trazione e la manutenzione del materiale rotabile, le spese generali - quali spese di gestione e amministrazione — e i costi inerenti al contratto per le società affiliate).*" (2.4.2.) e portino ad evitare le sovvenzioni di attività commerciali grazie alle entrate provenienti dalle operazioni di servizio pubblico: "*Quando il prestatore di un servizio pubblico svolge anche attività commerciali, è necessario garantire che le compensazioni percepite dall'ente pubblico non siano utilizzate per rafforzarne la posizione concorrenziale delle sue attività commerciali. In questo contesto l'allegato contiene norme intese a evitare le sovvenzioni di attività commerciali grazie alle entrate provenienti dalle operazioni di servizio pubblico. Tali norme consistono essenzialmente nella separazione contabile tra i due tipi di attività (pubbliche e private) e in un valido metodo di imputazione dei costi che rifletta i costi reali per la fornitura del servizio pubblico.*" (2.4.4.).

Per quanto riguarda gli aspetti della contabilità e della separazione contabile, a livello di normativa nazionale si evidenzia inoltre quanto segue.

Il richiamato d.l. n. 50/2017, all'articolo 48, comma 6, lettera b), che ha modificato il contenuto dell'articolo 37, comma 2, lettera f) del d.l. n. 201/2011, stabilisce che l'Autorità "*per tutti i contratti di servizio prevede obblighi di separazione contabile tra le attività svolte in regime di servizio pubblico e le altre attività*".

Il comma 3 del medesimo articolo della legge istitutiva dispone: "*Nell'esercizio delle competenze disciplinate dal comma 2 del presente articolo, l'Autorità: (...) b) determina i criteri per la redazione della contabilità delle imprese regolate e può imporre, se necessario per garantire la concorrenza, la separazione contabile e societaria delle imprese integrate*".

Sempre in tema di contabilità, il decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112 (*Attuazione della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (Rifusione)*), di seguito: d.lgs. 112/2015, all'art. 5 (*Contabilità e bilancio delle imprese ferroviarie*) stabilisce, ai commi 2 e 3 che "*Il bilancio, nelle componenti del conto economico e della situazione patrimoniale finanziaria, è tenuto separato ed è pubblicato, da un lato, per le attività connesse con la prestazione di servizi di trasporto di merci e, dall'altro, per le attività connesse con la prestazione di servizi di trasporto di passeggeri. Qualora siano erogati fondi pubblici per le attività relative alla prestazione di servizi di trasporto per servizio pubblico, essi devono figurare separatamente nella pertinente contabilità, a norma dell'articolo 7 del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, e non possono essere trasferiti alle attività relative alla prestazione di altri servizi di trasporto o ad altre attività. (...)"* e, al comma 5, che "*I conti relativi ai diversi settori di attività di cui ai commi 2, 3 e 4 sono tenuti in modo da permettere di verificare che il divieto di trasferire i fondi pubblici percepiti da un settore di attività ad un altro, sia rispettato e di verificare l'utilizzo delle entrate derivanti dai canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura e le eccedenze provenienti da altre attività commerciali.*"

Per quanto riguarda l'ambito applicativo del presente atto regolatorio, si evidenzia che destinatari delle misure sono i seguenti soggetti:

1. gli Enti affidanti (EA), i quali sono tenuti a perseguire l'efficacia e l'efficienza delle gestioni sulla base dei sopra richiamati riferimenti normativi, nell'ambito della cornice di regolazione dettata dall'Autorità che, allo scopo, mette a disposizione i risultati della metodologia di cui all'Annesso 2;
2. le Imprese ferroviarie (IF) – nei cui confronti producono effetti giuridici i criteri di efficacia ed efficienza di cui al Titolo I e che sono destinatari delle Misure di contabilità regolatoria di cui al Titolo II. Si tratta delle IF operanti sia su rete ferroviaria nazionale o interconnessa, sia su reti isolate, titolari di contratti di servizio assegnati secondo tutte le modalità di affidamento ammesse dall'ordinamento, in virtù dei sopra descritti contenuti dell'Allegato al Regolamento (CE) n. 1370/2007; della relativa Comunicazione interpretativa; degli "obiettivi di efficacia e di efficienza che il gestore deve rispettare, nonché [de]gli obiettivi di equilibrio finanziario", prescritti dal sopra citato articolo 37, comma 2, lettera f), ultimo periodo; in base al contenuto del comma 3 del medesimo articolo, per quanto riguarda "i criteri per la redazione della contabilità delle imprese regolate" e del già illustrato articolo 5, commi 2, 3 e 5 del d.lgs. 112/2015
3. i gestori di infrastrutture ferroviarie (GI), con particolare riferimento alla Misura 5.

2. ESITI DELLA CONSULTAZIONE

2.1 Premessa

L'Allegato B alla delibera n. 66/2018 reca l'illustrazione degli elementi essenziali del provvedimento sottoposto a consultazione, unitamente alle motivazioni e finalità sottese all'intervento regolatorio. 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 posto in consultazione (di seguito: Documento) e delle relative valutazioni, rinviando, per quel che concerne la descrizione analitica degli istituti e delle tematiche rilevanti, nonché della *ratio* sottesa alle scelte regolatorie effettuate - laddove non siano intervenute precisazioni in esito alla procedura di consultazione – all'allegato B sopra indicato.

In esito alle valutazioni degli Uffici, per ciascuna osservazione che verrà sinteticamente riportata, sarà indicato se questa è:

Da accettare	Osservazioni che hanno reso opportuno integrare e/o rivedere la formulazione delle Misure o degli Annessi posti in consultazione secondo modalità in linea con il loro contenuto.
Da accettare parzialmente	Osservazioni che hanno reso opportuno integrare e/o rivedere la formulazione delle Misure o degli Annessi posti in consultazione secondo modalità corrispondenti solo parzialmente al loro contenuto e che assicurano maggiore chiarezza espositiva.
Da respingere	Osservazioni che non hanno comportato una revisione o integrazione delle Misure o degli Annessi posti in consultazione.

2.2 Osservazioni di carattere generale

2.2.1 Sintesi dei contenuti del Documento

Dalla lettura delle disposizioni sopra riportate si desume che l'Autorità definisce metodologie, criteri e procedure per gli EA di obiettivi di efficientamento delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale anche attraverso misure di contabilità regolatoria rivolte alla redazione della contabilità dei costi da parte delle IF e alla separazione contabile tra le attività afferenti a diversi CdS. Tali metodologie, criteri e procedure sono orientati a garantire l'efficienza delle gestioni, nonché le condizioni di trasparenza, assenza di sussidi

incrociati ed accessibilità delle informazioni, anche al fine di introdurre obiettivi di efficienza e di monitoraggio delle performance delle IF all'interno dei contratti di servizio.

2.2.2 Sintesi delle osservazioni

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
-	-	ASSTRA Massimo Malena & Associati	In merito all'estensione del perimetro delle competenze dell'Autorità dei trasporti, gli <i>stakeholder</i> citati hanno messo in dubbio che l'ART sia dotata della potestà di definire direttamente – in luogo degli enti affidanti – le percentuali di efficientamento, gli indicatori di performance e gli obiettivi da raggiungere, osservando che essa si sarebbe dovuta limitare a definire le tipologie di obiettivi.	Da respingere

2.2.3 Valutazioni

Rinviamo a quanto già chiarito nel paragrafo relativo all'ambito di intervento della regolazione (par. 1.2) e nella Relazione illustrativa del Documento circa la sussistenza dei presupposti giuridici dell'intervento dell'Autorità nel campo dell'efficienza delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale, con particolare riferimento al perimetro delle competenze concretamente esercitate nell'ambito del procedimento avviato con la delibera n. 69/2017, alla luce delle osservazioni avanzate da alcuni *stakeholder*, sopra riportate, si osserva quanto segue. Il Titolo I dell'atto posto in consultazione, rubricato *"Metodologie, criteri e procedure per l'efficienza delle gestioni"* si compone di due misure: la Misura 1, che definisce l'oggetto, la finalità e l'ambito di applicazione dell'intervento regolatorio, e la Misura 2, volta ad offrire agli EA i criteri e le procedure per perseguire l'efficienza sopra menzionata. Dalla lettura della seconda misura si comprende che l'Autorità non ha affatto inteso dotarsi della *"potestà di definire direttamente - in luogo degli enti affidanti - le percentuali di efficientamento, gli indicatori di performance e gli obiettivi da raggiungere"* (cfr. osservazioni ASSTRA, pag. 2), né di auto-attribuirsi *"il potere di definire per ogni singolo affidamento non soltanto la tipologia di obiettivi, ma anche la misura degli stessi, individuandola ex ante in luogo degli Enti Affidanti, ai quali sarebbe semplicemente comunicata entro 45 giorni dalla richiesta"* (cfr. osservazioni Massimo Malena & Associati, pag. 2). Ed invero, la citata misura 2, sia relativamente agli affidamenti diretti e in house (comma 4), sia relativamente agli affidamenti con gara (comma 5) prevede che, su richiesta dell'EA, l'Autorità fornisce a quest'ultimo determinati *"parametri pertinenti al Cds"*, tra i quali, il *"valore percentuale relativo al recupero di efficienza del costo operativo, determinato sulla base della metodologia illustrata nell'Annesso 1, da assumere come riferimento per la fissazione di obiettivi di efficienza"* (enfasi aggiunta) e il *"valore degli indicatori di cui all'Annesso 2, riferiti agli ultimi esercizi disponibili, da assumere come termini di confronto per la fissazione di obiettivi di efficacia ed efficienza"* (lett. ii, enfasi aggiunta).

Ciò significa che, nel pieno rispetto delle prerogative degli enti affidanti e dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, la fissazione in concreto degli obiettivi di efficacia e di efficienza rimane in capo agli enti affidanti, i quali, nell'ambito dell'istruttoria di propria competenza, terranno conto dei valori elaborati dall'Autorità, da assumere come *benchmark*.

Ad ogni buon conto, come sarà meglio illustrato in seguito, nella trattazione delle osservazioni delle Misura 2, si è proceduto a precisare meglio il ruolo dell'ART e a modificare opportunamente la suddetta Misura (in particolare al comma 6) al fine di incrementare la trasparenza e la partecipazione degli EA nel procedimento di definizione dei parametri che l'Autorità ha il compito di rendere disponibili. Ciò consente peraltro di superare le osservazioni critiche relative sia al presunto difetto di trasparenza, sia alla presunta lesione dei principi del giusto procedimento (v. par. 2.4.40).

2.3 Misura 1 – Oggetto e ambito di applicazione

2.3.1 Sintesi dei contenuti della Misura 1

La Misura 1 del Documento, sull'oggetto e l'ambito di applicazione dello schema di atto regolatorio, precisa che quest'ultimo definisce metodologie, criteri e procedure per il perseguimento da parte degli EA di obiettivi di efficientamento delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale anche attraverso misure di contabilità regolatoria. Le metodologie, i criteri e le procedure di cui al Documento sono orientati a garantire l'efficienza delle gestioni, nonché le condizioni di trasparenza, assenza di sussidi incrociati ed accessibilità delle informazioni pertinenti, anche al fine di assicurare un'adeguata commisurazione dei corrispettivi e delle compensazioni.

Le misure in argomento si applicano ai servizi di trasporto regionale ferroviario di passeggeri connotati da oneri di servizio pubblico, eserciti da parte delle IF su rete ferroviaria nazionale o interconnessa, oggetto di CdS affidati secondo tutte le modalità previste dall'ordinamento.

Sono tenuti all'applicazione delle misure gli EA, relativamente alle metodologie e ai criteri per la definizione degli obiettivi di efficientamento ed al contenuto dei CdS (anche in termini di obblighi di rendicontazione contabile da parte dell'IF) e le IF titolari di CdS, relativamente alle Misure in materia di contabilità regolatoria e separazione contabile. Le Misure di cui al Titolo I producono inoltre effetti giuridici nei confronti delle IF titolari di CdS, relativamente ai criteri di efficacia ed efficienza.

Sono infine tenuti all'applicazione della Misura 5, i gestori di infrastruttura ferroviaria (GI), la cui rete è impiegata per la fornitura di servizi ferroviari passeggeri regionali connotati da OSP.

2.3.2 Sintesi delle osservazioni alla Misura 1

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
1	5	Federmobilità Trenitalia Conferenza Regioni e Province Autonome AMP	<p>Si richiede di precisare meglio la locuzione contenuta nel Punto 5 della Misura 1, che limita l'applicabilità dell'Atto alle procedure avviate successivamente all'entrata in vigore dello stesso. In particolare, si richiede di specificare l'atto formale che identifica l'avvio della procedura di affidamento anche nella misura così come avvenuto nella relazione illustrativa allegata alla Delibera n. 66/2018 e la definizione di "revisione contrattuale" a partire dalla quale si applicheranno tali disposizioni.</p> <p>Viene inoltre richiesto un adeguato periodo di tempo che garantisca la progressiva messa a regime delle disposizioni.</p> <p>Le Regioni inoltre chiedono di imporre che entro un ragionevole termine temporale dall'emissione dell'atto regolatorio (ad esempio 5 anni) sussista comunque l'obbligo di attuazione.</p> <p>Trenitalia osserva, inoltre, che dovrebbe essere disciplinato anche il caso di vacanza contrattuale una volta conclusi i due anni di contratto in emergenza di cui al Regolamento CE n. 1370/2007, circostanza non contemplata nello schema di delibera posto in consultazione.</p> <p>AMP infine propone di inserire il seguente punto:</p> <p>I Contratti di Servizio vigenti sono aggiornati con decorrenza immediata; l'aggiornamento deve prevedere l'adeguamento della rendicontazione contabile a partire dall'esercizio vigente alla data di entrata in vigore del presente provvedimento, una rendicontazione basata sugli andamenti previsionali al 30/6 ed</p>	Da accettare parzialmente

al 31/12 da acquisire entro 30 giorni dalla scadenza del periodo.

2.3.3 Valutazioni

Al fine di consentire una maggiore certezza nell'applicazione delle misure in argomento, in accoglimento delle osservazioni avanzate da alcuni *stakeholder*, si ritiene opportuno precisare nel testo delle misure quanto già chiarito nella relazione illustrativa del Documento, modificando il punto 5. In particolare, si specifica che le Misure di cui al Titolo I relative alle metodologie, criteri e procedure per il perseguimento dell'efficienza nelle gestioni si applicano ai contratti di servizio affidati con gara per i quali, nel caso di procedure aperte, il bando di gara è pubblicato successivamente alla data di entrata in vigore dell'atto regolatorio, e, nel caso delle procedure ristrette, le lettere di invito sono inviate successivamente a tale data. Relativamente agli affidamenti diretti o *in house*, si è chiarito che le Misure si applicano ai contratti di servizio per i quali il provvedimento di approvazione dell'atto di affidamento è pubblicato in data successiva a quella di entrata in vigore dell'atto regolatorio.

Si è inoltre precisato che le Misure si applicano altresì ai CdS già stipulati alla data di entrata in vigore dell'atto regolatorio nelle tre seguenti ipotesi:

- a) qualora, nell'ambito della verifica intermedia (annuale, triennale o quinquennale) dei risultati della gestione, si realizzi, decorso un biennio dall'entrata in vigore dell'atto regolatorio, una revisione, ove prevista per disposizione di legge o per contratto, derivante da uno scostamento tra risultato netto previsto dal Piano Economico Finanziario (PEF) e risultato netto consuntivato pari o superiore al +/- 5% dei ricavi operativi riportati nel PEF [(Risultato Netto PEF – Risultato Netto a consuntivo)/ Ricavi Operativi PEF $\geq \pm 5\%$];
- b) qualora, decorso un biennio dall'entrata in vigore dell'atto regolatorio, ricorrono le condizioni per la stipula di Atto aggiuntivo, come disciplinate nello stesso CdS;
- c) decorsi cinque anni dalla data di entrata in vigore dell'atto senza che si siano verificate le ipotesi di cui alle lettere a) e b), ove il CdS preveda tra le condizioni a presupposto della revisione del contratto, l'adeguamento a disposizioni normative, amministrative o a prescrizioni da parte di Enti o Autorità competenti che comportino nuove condizioni per l'esercizio del servizio.

La formulazione che si è ritenuto di assumere rispetto ai CdS già stipulati alla data di entrata in vigore dell'atto di regolazione risponde all'esigenza manifestata di meglio circoscrivere le ipotesi di revisione contrattuale che comportano l'applicazione delle Misure del Titolo I. A tale riguardo le ipotesi assunte tengono conto delle clausole contrattuali rinvenute nei più recenti CdS, garantendo allo stesso tempo il rispetto del principio di certezza dei rapporti giuridici in essere. Inoltre, per evitare l'immediata applicazione in caso di aggiornamenti contrattuali troppo prossimi all'entrata in vigore delle Misure, l'applicazione prevista è in ogni caso successiva alla decorrenza di un biennio dall'entrata in vigore dell'atto di regolazione.

2.3.4 Sintesi delle osservazioni alla Misura 1

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
1		ASSTRA Massimo Malena & Associati Conferenza Regioni e Province Autonome	<p>Viene paventata una sovrapposizione/duplicazione tra la misura 2 dello schema e le previsioni contenute nel decreto sui costi standard, tale da generare incertezza circa le scelte metodologiche per l'individuazione del riferimento per la definizione del corrispettivo da attribuire all'impresa nonché in merito alla ripartizione del Fondo nazionale trasporti tra le Regioni (livello macro) e distribuzione all'interno della Regione (livello micro). L'articolo 17 del d. lgs. n.422 del 1997 e l'articolo 8-bis del d.l. n.50 del 2017 vengono indicati a supporto testuale della preferenza del legislatore del criterio dei costi standard. A supporto viene infine richiamata la delibera ART n. 49 del 2015 la cui misura 12 espressamente prescrive al punto 1 che ai fini della determinazione delle compensazioni a copertura degli obblighi di servizio, gli enti affidanti si attengono ai principi sia del REG. n.1370/2007, che del succitato articolo 17 del d. lgs n.422 del 1997.</p> <p>Si chiede di chiarire quindi, quale eventuale modalità operativa sia necessaria prendere in considerazione in caso di valori sostanzialmente diversi.</p>	Da respingere

2.3.5 Valutazioni

I costi standard sono riferiti preliminarmente al riparto del Fondo nazionale dei trasporti, ex art. 27, comma 2, lettera b), del d.l. n. 50/2017 ed art. 1, comma 84, della l. n. 147/2013 e costituiscono elemento di riferimento per la quantificazione delle compensazioni economiche e dei corrispettivi da porre a base d'asta, determinati ai sensi dell'art. 17, comma 1, del d. lgs. n. 422/1997 e delle normative europee sugli OSP (art. 27, comma 8-bis), del d.l. n. 50/2017). Il costo standard ha come riferimento il calcolo del costo totale di fornitura del servizio di trasporto, il cui valore è dato dalla somma di tre principali componenti: costi operativi, ammortamenti e margine di utile ragionevole.

Nel confermare quanto già evidenziato nella Relazione Illustrativa della Delibera n. 66/2018, è altresì utile chiarire che il parametro di riferimento per la determinazione degli obiettivi di efficienza è costituito dal costo operativo per treno km. Nessuna sovrapposizione sussiste dunque tra il costo efficiente, oggetto del presente provvedimento, ed i costi standard individuati dal D.M. n. 157 del 28 marzo 2018. Infatti, il costo standard (costo totale medio per treno-km al netto dei costi di pedaggio e accesso alle infrastrutture) si differenzia dal costo operativo efficiente per i seguenti elementi:

- *Finalità*: il costo standard è impiegato in via prevalente per la ripartizione del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario e come elemento di riferimento per la quantificazione delle compensazioni economiche e dei corrispettivi da porre a base d'asta; il costo efficiente è anch'esso un parametro di riferimento, ma utilizzato dall'EA per individuare, sia in sede di affidamento (secondo tutte le modalità ammesse dall'ordinamento e non solo in caso di gara), sia in corso di gestione del Cds, un obiettivo di efficientamento da perseguire in un periodo temporale pre-determinato, sul presupposto che l'efficienza sia un processo dinamico;
- *Metodologia*: il costo standard applica una metodologia econometrica denominata regressione lineare volta alla stima di un costo medio; il costo operativo efficiente applica una metodologia più

articolata denominata *Stochastic frontier analysis* e attraverso tale metodologia di *benchmarking* identifica il costo sulla cosiddetta frontiera di costo efficiente;

- *Base dati*: il costo standard è calcolato su dati di impresa riferiti all'anno 2012 (rivalutati NIC all'anno 2017); la base dati è, infatti, costituita dalle informazioni desunte dalla contabilità delle imprese il cui trattamento con metodi econometrici porta ad una funzione di produzione media influenzata da situazioni di inefficienza diffusa. Il costo operativo efficiente è invece computato su una base dati di impresa ben più ampia e riferita agli anni 2012-2016 (indicizzati IPCA) e la relativa metodologia di calcolo consente di tener conto delle migliori soluzioni produttive sulla frontiera;
- *Perimetro dei costi*: il costo standard considera sia i costi operativi (in forma aggregata) che quelli di capitale; il costo operativo efficiente è circoscritto ai soli costi operativi disaggregati per natura;
- *Variabili utilizzate nelle analisi quantitative*: il costo standard è calcolato in funzione delle seguenti variabili: velocità commerciale, quantità posti a sedere per treno, posti-km e ammodernamento del materiale rotabile per posto a sedere-km di servizio. Il costo efficiente considera invece un set più ampio e articolato di variabili per meglio catturare tutte le dimensioni di costo che una IF deve sostenere. In particolare, le variabili utilizzate sono: velocità commerciale, treni-km circolati, totale carrozze, età media del parco rotabile, *revamping*, età corretta per il rinnovamento, % treni orario punta, lunghezza media tratta, % treni-km extra regionale, scostamento orario, regolarità, densità stazioni, % treni-km su rete elettrificata, tortuosità, % tortuosità, pendenza, % pendenza, % rete elettrificata, variabili dicotomiche che valorizzano gli interscambi tra regioni (*dummy in* e *dummy out*) o le specificità legate all'appartenenza ad un'unica impresa storica, nonché variabili temporali per catturare eventuali trend congiunturali.

Tutto ciò premesso, l'atto regolatorio riguarda la determinazione degli obiettivi di efficienza dinamica dei soli costi operativi. In altre parole, lo scopo della Delibera è quello di fornire all'EA uno strumento oggettivo di analisi con il quale definire gli obiettivi dinamici di riduzione dei costi operativi di fornitura del servizio di trasporto in un'ottica di aumento dell'efficienza ed economicità del servizio. Si ritiene infatti che orientare lo sforzo di efficientamento sui soli costi operativi e non anche sui costi di capitale (ammortamenti e margine di utile) sia importante al fine di stimolare l'IF ad un migliore uso delle risorse ma allo stesso tempo a non impattare su eventuali politiche pubbliche regionali di intervento in materia di investimenti sul materiale rotabile o su altre tipologie di investimenti.

Sui costi efficienti, inoltre, si osserva che il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 nello stabilire, all'articolo 18, comma 1, che l'esercizio dei servizi di trasporto pubblico regionale, con qualsiasi modalità effettuati e in qualsiasi forma affidati, è regolato mediante contratti di servizio di durata non superiore a nove anni, precisa che "*L'esercizio deve rispondere a principi di economicità ed efficienza*". Lo stesso articolo, al comma 2, lettera g-bis), nel dettare le linee organizzative del trasporto pubblico locale, stabilisce che "*Allo scopo di incentivare il superamento degli assetti monopolistici e di introdurre regole di concorrenzialità nella gestione dei servizi di trasporto regionale e locale, per l'affidamento dei servizi le regioni e gli enti locali si attengono ai principi dell'art. 2 della legge 14 novembre 1995, n.481, garantendo in particolare:*

(...) relativamente ai servizi di trasporto pubblico ferroviario, la definizione di meccanismi certi e trasparenti di aggiornamento annuale delle tariffe in coerenza con l'incremento dei costi dei servizi, che tenga conto del necessario miglioramento dell'efficienza nella prestazione dei servizi, del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi (...) del tasso di inflazione programmato, nonché del recupero di produttività e della qualità del servizio reso".

2.3.6 Sintesi delle osservazioni alla Misura 1

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
1		ASSTRA	Viene osservato come l'Atto debba ritenersi obbligatorio per i soli affidamenti diretti e in house e non anche per la gara in quanto si ritiene che quest'ultima tipologia di affidamento vada già verso la minimizzazione dei costi e l'aumento della qualità del servizio.	Da respingere

2.3.7 Valutazioni

Non si ritiene di poter accogliere l'osservazione poiché la legge assegna espressamente ad ART competenze su tutte le modalità di affidamento dei servizi (gara, diretto, in house). L'efficienza costituisce un obiettivo da perseguire per tutte le gestioni, anche se nel caso di affidamenti con gara, gli obiettivi di efficientamento e, pertanto, i valori elaborati e stimati dall'ART sono utilizzati per la definizione dei criteri di aggiudicazione, per la predisposizione del PEF simulato e per la determinazione della base d'asta da parte dell'EA, tenuto conto della vigente normativa europea e nazionale (Misura 2, punto 5). La gara che seguirà, da svolgersi secondo i criteri definiti dall'ART, porterà poi a selezionare un'offerta (un PEF) che assicura il conseguimento dell'efficienza e della qualità del servizio, un binomio inscindibile nell'impianto dei regolamenti comunitari sui servizi ferroviari.

La lettera f) dell'articolo 37, comma 2, come novellata dall'articolo 48, comma 6, lettera b), del decreto legge n. 50/2017, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, stabilisce che, *“con riferimento al trasporto pubblico locale (...) per i bandi di gara che per i predetti contratti di servizio esercitati in house o affidati direttamente l'Autorità determina la tipologia di obiettivi di efficacia e di efficienza che il gestore deve rispettare, nonché gli obiettivi di equilibrio finanziario”*.

2.3.8 Sintesi delle osservazioni alla Misura 1

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
1	5-6	Trenitalia ASSTRA	Si richiede una applicazione con tempistiche meno stringenti o quantomeno graduale delle misure ferma restando la necessità che esse non trovino applicazione a contratti già stipulati.	Da accettare parzialmente

2.3.9 Valutazioni

I tempi per conseguire i risultati di efficientamento e contenimento dei costi non possono essere eccessivamente dilatati al fine di non vanificare lo scopo del presente atto. La gradualità richiesta da alcuni *stakeholder*, per i contratti vigenti alla data di approvazione delle misure, è peraltro assicurata attraverso l'applicazione delle misure stesse in occasione delle previste (*ex lege* o per via pattizia) revisioni al termine del periodo regolatorio. Tale aspetto è stato meglio chiarito nello schema di atto di regolazione (cfr. al riguardo le valutazioni riferite alla Misura 1.5).

La misura così come parzialmente modificata sembra costituire un equo bilanciamento tra le esigenze di assicurare in tempi ragionevoli l'applicazione delle misure e la tutela del legittimo affidamento degli operatori economici.

Per quanto riguarda invece l'entrata in vigore delle Misure del Titolo II, essendo la contabilità regolatoria funzionale al raggiungimento degli obiettivi di efficientamento, non si ritiene che una diversa decorrenza,

rispetto a quella prevista, possa ritenersi compatibile con la messa a regime del complessivo impianto regolatorio nei termini previsti.

2.3.10 Sintesi delle osservazioni alla Misura 1

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
1	5	Massimo Malena & Associati	Si osserva che la misura 1, punto 5, nella parte in cui prevede che "Le Misure si applicano altresì ai contratti di servizio già stipulati alla data di entrata in vigore del presente atto regolatorio, per i quali si realizzi, ove prevista, per disposizione di legge o per contratto, una revisione in data successiva a quella di entrata in vigore del presente atto regolatorio" genera effetti retroattivi.	Da respingere

2.3.11 Valutazioni

Circa il rilievo secondo il quale la misura 1, punto 5, nella parte in cui prevede che *"Le Misure si applicano altresì ai contratti di servizio già stipulati alla data di entrata in vigore del presente atto regolatorio, per i quali si realizzi, ove prevista, per disposizione di legge o per contratto, una revisione in data successiva a quella di entrata in vigore del presente atto regolatorio"* genera effetti retroattivi, si ritiene opportuno chiarire, in primo luogo, che la misura in questione non impone essa stessa una revisione contrattuale, trovando applicazione solo laddove la revisione sia prevista per legge o per contratto (v. sopra). Sul punto si evidenzia che nel corso dell'istruttoria è peraltro emerso che numerosi contratti di servizio contemplano quale ipotesi di revisione contrattuale la sopravvenienza di nuove disposizioni di legge, di regolamenti o di provvedimenti amministrativi dell'Autorità. Infine, si osserva che, in caso di revisione contrattuale, le misure in argomento non retroagiscono al momento dell'affidamento, ma si applicano a decorrere dalla data in cui si realizza la revisione contrattuale stessa.

2.3.12 Sintesi delle osservazioni alla Misura 1

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
1		Massimo Malena & Associati	Non si concorda sulle motivazioni alla base dell'intervento indicate nello schema di AIR, in particolare con la constatazione che la procedura di affidamento largamente seguita in Italia dagli EA è quella di aggiudicazione diretta, sull'obbligo motivazionale e sul confronto competitivo	Da respingere

2.3.13 Valutazioni

Si rileva che l'osservazione non sembra tanto riguardare profili di legittimità delle Misure in argomento, ma asserite criticità dell'atto di segnalazione congiunta del 25 ottobre 2017.

In merito all'asserito difetto di motivazione dell'atto regolatorio, si evidenzia che il rinvio all'atto di segnalazione nello schema di AIR non esaurisce certo la giustificazione dell'intervento regolatorio dell'Autorità, il quale è fondato su precise disposizioni di legge che legittimano tale intervento sia per i contratti affidati con gara sia per i contratti di servizio esercitati in house o affidati direttamente, secondo quanto già evidenziato.

2.3.14 Sintesi delle osservazioni alla Misura 1

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
1	6	AMP	In merito alla separazione contabile nella rendicontazione dei CdS si richiede l'opportunità di prevederne l'immediata applicazione anche per i CdS vigenti oltre ad una possibile estensione al TPL gomma	Da accettare parzialmente

2.3.15 Valutazioni

L'osservazione supporta l'applicazione del comma 6 della misura 1 (*"Le Misure di cui al Titolo II in materia di contabilità regolatoria e separazione contabile si applicano a partire dalla data di entrata in vigore del presente atto regolatorio, coincidente con la data di pubblicazione della delibera di approvazione dello stesso."*).

In merito all'estensione ai servizi automobilistici, proprio in relazione alla finalità delle misure di contabilità regolatoria e separazione contabile e agli obiettivi di trasparenza e efficienza, si ritiene che tale funzione possa essere esercitata in maniera più organica in un apposito procedimento da avviare o in quello di cui alla delibera ART n. 129/2017.

2.3.16 Sintesi delle osservazioni alla Misura 1

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
1		Conferenza Regioni e Province Autonome	Si osserva un possibile incremento degli adempimenti per l'IF e si richiede di uniformare la terminologia delle schede di contabilità regolatoria con le voci utilizzate dall'Osservatorio TPL allo scopo di ridurre la possibilità di differenti interpretazioni delle voci.	Da accettare parzialmente

2.3.17 Valutazioni

L'osservazione è pertinente e condivisibile.

Si è pertanto provveduto a modificare la terminologia utilizzata nelle schede della contabilità regolatoria in maniera da uniformarla a quella dell'Osservatorio TPL.

Tuttavia, la riclassificazione del bilancio a fini regolatori necessita di informazioni aggiuntive o elaborate in maniera diversa rispetto a quelle già fornite all'Osservatorio, sicché non è stato sempre possibile garantire la corrispondenza tra i dati delle componenti economiche già raccolti e utilizzati nella banca dati dell'Osservatorio Nazionale con quelli richiesti negli schemi di contabilità regolatoria.

Ad ogni modo, non si ritiene che ciò andrà a costituire un aggravio significativo di lavoro per le imprese.

Per assicurare una più ampia trasparenza sul contenuto informativo delle varie voci economiche e tecniche, sono state predisposte legende esplicative.

2.3.18 Sintesi delle osservazioni alla Misura 1

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
1	Definizioni	Conferenza Regioni e Province Autonome	Si richiede di meglio precisare, modificare e organizzare alcune definizioni	Da accettare, parzialmente

2.3.19 Valutazioni

Non vi sono ragioni per modificare la definizione di “Impresa Ferroviaria (IF)” intesa come “*un’impresa o un gruppo di imprese pubbliche o private*” perché la misura vuole individuare l’ampia platea dei soggetti che eseguono contratti di pubblico servizio di trasporto, indipendentemente dalla forma giuridica o dal soggetto che effettua il controllo, senza doversi impegnare senza un fine utile nella classificazione formalistica dell’impresa di diritto pubblico o privato, che si verificherebbe qualora si mutasse la definizione nel senso richiesto.

Vengono introdotte le seguenti prime due definizioni e precise meglio le restanti:

GI - Gestore dell’infrastruttura: soggetto incaricato della realizzazione, della gestione e della manutenzione dell’infrastruttura ferroviaria, compresa la gestione del traffico, il controllo-comando e il segnalamento. I compiti del gestore dell’infrastruttura per una rete o parte di essa possono essere assegnati a diversi soggetti con i vincoli definiti nelle norme dell’Unione europea vigenti e nel d.lgs n. 112/2015;

CdS – Contratto di Servizio: atto giuridicamente vincolante che formalizza l’accordo tra l’Ente Affidante e l’Impresa Ferroviaria mediante il quale all’Impresa stessa è affidata la gestione e la fornitura dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri soggetti agli obblighi di servizio pubblico;

Unità organizzativa: raggruppamento di organi aziendali (costituito da persone e attività) secondo cui si articola un’azienda (generalmente denominata “Direzione”, “Divisione” o “Settore”), al quale è attribuito un insieme di funzioni, che svolge attività finalizzate al raggiungimento degli obiettivi di business dell’IF.

Periodo regolatorio: periodo di norma quinquennale nel quale viene suddivisa la durata di un contratto di servizio, ove vengono fissati gli obiettivi di efficacia ed efficienza di cui al PRO e/o al PEF, e al termine del quale si effettua la verifica dell’equilibrio economico-finanziario e del raggiungimento degli stessi obiettivi.

2.4 Misura 2 – Criteri e procedure per perseguire l’efficienza negli affidamenti dei servizi di trasporto ferroviario regionale di passeggeri

2.4.1 Sintesi dei contenuti della Misura 2.

La Misura 2 del Documento definisce i criteri che gli EA devono adottare per perseguire l’efficienza dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri, data la definizione di costo operativo efficiente, che è determinato dall’ART con la metodologia econometrica di stima illustrata nell’Annesso 1 dello schema di Atto.

Il tema dell’efficienza si atteggia in maniera differente a seconda che si tratti di contratti affidati con gara o di contratti affidati direttamente o *in house* (modalità non competitive) e comporta, metodologie per il calcolo della compensazione differenziate, ai sensi del Regolamento (CE) n. 1370/2007.

La Misura individua la procedura che gli EA osservano ai fini della redazione del PRO e del PEF da allegare ai CdS, nel caso degli affidamenti diretti e *in house*, nonché ai fini della redazione del PEF simulato e della determinazione della base d’asta da parte dell’EA, tenuto conto della vigente normativa europea e nazionale, nel caso di affidamenti con gara. A tale scopo, la Misura indica i parametri relativi ai CdS che l’Autorità fornisce agli EA con le relative tempistiche.

Pur cambiando le procedure di affidamento, la metodologia ART è tuttavia la medesima sia che si tratti di gare, che di affidamenti diretti/in house, così come medesima è la banca dati sulla quale sono stati calcolati indicatori selezionati di efficacia e di efficienza (KPI) e stimati i valori di costo operativo efficiente. Ciò che cambia nelle misure è il momento in cui i *benchmark* ART costituiti da stime del costo efficiente e da valori dei KPI vengono utilizzati dall'EA e le strumentazioni con le quali lo stesso interviene nell'affidamento.

Tali obiettivi, per le modalità di svolgimento delle gare, possono essere determinati in sede di preparazione del bando di gara, tenendo conto dei fattori di contesto di cui al punto 7 del Documento

Qualunque sia la modalità di affidamento del CdS, l'ART si riserva di formulare le proprie osservazioni sulla base della documentazione trasmessa dall'EA in via preventiva (prima, cioè, dell'avvio della gara o della stipula del contratto se affidato in via diretta o *in house*, ovvero prima del suo aggiornamento o della sua revisione), entro il termine di 45 giorni dalla trasmissione da parte dell'EA, considerando il livello degli obiettivi e le modalità di raggiungimento che l'EA ha stabilito.

2.4.2 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	6	ASSTRA Trenitalia	In merito alle tempistiche di fornitura delle percentuali di efficientamento (45 giorni) e per la formulazione delle osservazioni (45 giorni), si richiede un contingentamento dei tempi di competenza dell'Autorità al fine di non appesantire ulteriormente il tempo totale di aggiudicazione del contratto.	Da accettare parzialmente

2.4.3 Valutazioni

Si ritiene che i termini di cui alla Misura 2, punti 4, lett. a) e 5, lett. a) possano essere ridotti a 15 giorni dal ricevimento della richiesta. Infatti, la disponibilità dei dati da fornire è precedente alla richiesta, essendo i dati il risultato delle stime condotte su un quinquennio di cui l'ultimo esercizio corrisponde ad uno o, al massimo, due anni precedenti. Pertanto, si è proceduto a modificare in tal senso la Misura 2. Si è previsto inoltre che, qualora la richiesta da parte degli EA dovesse pervenire nel periodo a ridosso dell'elaborazione delle nuove stime, si sospenda fino a un periodo massimo di 60 giorni il predetto termine. Ciò consente di fornire all'EA una stima aggiornata all'anno precedente. Il termine di cui alla medesima Misura, punto 6, del Documento, relativo alla formulazione da parte di ART di eventuali osservazioni, rimane invece invariato, dovendosi tenere conto dei tempi istruttori e di approvazione formale degli atti dell'ART.

2.4.4 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	4	Trenitalia	Si richiede di chiarire le finalità degli obiettivi di efficientamento che l'EA dovrà declinare nel PRO, anche in riferimento a quanto già disciplinato nella Delibera ART n. 49/2015	Da accettare parzialmente

2.4.5 Valutazioni

Le finalità degli obiettivi di efficientamento contenute nel PRO sono state meglio chiarite nella Misura 2. Si precisa inoltre che il set di indicatori di cui all'Annesso 2 è stato riorganizzato per meglio evidenziare le differenti finalità dei KPI, riconducibili, in relazione al grado di loro controllabilità da parte dell'IF a: i)

misurazione delle performance delle attività svolte dal gestore del servizio nell’ambito dello specifico CdS, e ii) attività di monitoraggio e controllo.

2.4.6 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	6	Conferenza Regioni e Province Autonome	Le Regioni richiamano l’attenzione sulla necessità di richiedere anche le informazioni contenute nella matrice dei rischi ai fini di meglio individuare le responsabilità dell’efficientamento.	Da accettare parzialmente
		Trenitalia	Trenitalia osserva come alcuni KPI proposti non dipendono esclusivamente dalle leve gestionali dell’impresa ferroviaria, ma sono imputabili anche a fattori esogeni	

2.4.7 Valutazioni

L’osservazione è condivisibile e pertanto è stata opportunamente modificata la Misura 2, punto 4, lettera b), prevedendo che nel PRO sia data evidenza degli indicatori di cui all’Annesso 2, Tabelle A e B, che siano, in tutto o in parte, riconducibili alla responsabilità dell’IF, anche in funzione della matrice dei rischi. È inoltre previsto che l’EA inserisca del CdS idonee previsioni volte a responsabilizzare l’IF rispetto al raggiungimento del relativo livello obiettivo prefissato per i predetti indicatori, quali – a titolo esemplificativo – meccanismi sanzionatori o incentivanti.

Si veda Tabella allegata (Annesso alla presente Relazione).

2.4.8 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	6	Conferenza Regioni e Province Autonome	Si richiede di precisare l’ambito e le finalità delle osservazioni che ART esprime in merito al PEF e al PRO.	Da respingere

2.4.9 Valutazioni

Come osservato nella Relazione illustrativa, l’ART si riserva di formulare le proprie osservazioni al PEF e al PRO sulla base della documentazione trasmessa dall’EA in via preventiva “*considerando il livello degli obiettivi e le modalità di raggiungimento che l’EA ha stabilito*”, in particolare focalizzandosi sul livello degli obiettivi e sulle modalità del loro raggiungimento. L’Autorità valuterà inoltre il PRO e/o il PEF, tra l’altro, rispetto al perseguitamento dell’efficienza della gestione e della trasparenza delle voci contabili. La finalità è pertanto quella di supportare l’EA nelle scelte di cui mantiene la titolarità sulla base di una metodologia che consente di tener conto dei miglioramenti tecnicamente perseguitabili, nel contesto considerato dello specifico ambito di affidamento.

2.4.10 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	3	Trenitalia	L'imposizione dell'adozione ogni 5 anni del PRO comporta un rischio di riapertura delle negoziazioni per modifica del PEF	Da respingere

2.4.11 Valutazioni

Il CdS è un rapporto di durata pluriennale e non istantaneo, che richiede necessariamente una valutazione periodica del mantenimento nel tempo delle condizioni di efficienza oltre che di equilibrio economico-finanziario.

2.4.12 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	Annesso 2	Federmobilità ASSTRA Trenitalia Conferenza Regioni e Province Autonome	In merito ai 2 indicatori di efficacia di cui all'Annesso 2 (KPI), si esprimono perplessità in relazione alla variabile che prende in considerazione la popolazione amministrativamente ricadente nel territorio, e propone la sua sostituzione con la popolazione ricadente nell'effettivo bacino di attrazione di ciascuna rete che dovrebbe essere definita dagli EA in fase di programmazione.	Da accettare

2.4.13 Valutazioni

L'osservazione pervenuta appare condivisibile, ed è stata disposta l'integrazione nell'Annesso 2, facendo riferimento alla nozione di bacino di mobilità di cui alla delibera ART n. 48/2017.

2.4.14 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	Annesso 2	ASSTRA	Si richiede l'eliminazione degli indicatori basati su pax-km perché determinato su stime sul venduto e della lunghezza media del viaggio stimata, in caso di sistemi di tariffazione integrata, evidenziando che, per essere efficace, occorrerebbe un sistema di check in/check out.	Da respingere

2.4.15 Valutazioni

L'osservazione è respinta in quanto attualmente non esistono alternative alla stima dei passeggeri effettivamente trasportati. A tale riguardo si osserva che l'art. 27, comma 11-ter, del d.l. 50/2017 prevede esplicitamente che nei contratti di servizio venga specificato l'obbligo per l'impresa affidataria di dotare tutti i veicoli di TPL regionale e locale con "sistemi elettronici per il conteggio dei passeggeri o altre tecnologie utili per la rilevazione della domanda [...] e di sistemi satellitari per il monitoraggio elettronico del servizio". All'implementazione di tale previsione, l'elemento informativo di cui sopra potrebbe essere adeguatamente identificato e monitorato.

2.4.16 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	Annesso 2	ASSTRA	Si richiede di impiegare esclusivamente metodologie definite dall'Osservatorio, anche per non introdurre ulteriori oneri di raccolta dati.	Da respingere

2.4.17 Valutazioni

In merito alle metodologie dell'Osservatorio, si precisa che esso non definisce metodologie, ma si limita a richiedere, oltre ai valori numerici, le metodologie utilizzate dai soggetti competenti per la loro stima. È stata invece rivista la terminologia utilizzata nelle schede della contabilità regolatoria e suoi allegati tecnici in maniera da uniformarla a quella dell'Osservatorio TPL (cfr. 3.5.1).

Con riferimento all'utilizzazione negli attuali CER della voce "ricavi operativi", si segnala che essa è equivalente alla somma di tutti i componenti di ricavo (da traffico, da corrispettivi ed altri ricavi) di cui alla contabilità regolatoria.

2.4.18 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2		Trenitalia	Si evidenzia che la struttura produttiva dei contratti di servizio è vincolata da clausole di salvaguardia che consentono solo in maniera limitata di effettuare efficientamenti.	Da respingere

2.4.19 Valutazioni

Non si accoglie l'osservazione in quanto l'EA attraverso la predisposizione del PRO, sentita l'IF può verificare le aree gestionali alle quali si rivolge l'azione di efficientamento aziendale, se riguardino l'area del personale o altre, riconsiderando vincoli imposti da essa stessa.

2.4.20 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	Annesso 2	Trenitalia	Si richiede di chiarire se l'applicazione e il monitoraggio dei KPI comportino conseguenze dirette in termini di penali/premi per l'IF nell'ambito dei rapporti contrattuali con l'EA.	Da accettare parzialmente

2.4.21 Valutazioni

In merito alle conseguenze contrattuali derivanti dal monitoraggio dei KPI, si condivide l'osservazione. Si è, pertanto, precisato che il PRO individua alcuni degli indicatori di cui all'annesso 2, che sono in parte riconducibili alla responsabilità dell'IF, sulla base di motivazioni che tengano conto anche della predefinita attribuzione dei rischi tra EA e IF nell'ambito del CdS (Misura 2, punto 4, lett. b), iii)).

2.4.22 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	Annesso 3	Trenitalia	Si osserva come non venga richiamata la Misura 19 della delibera n. 49/2015, che definisce il meccanismo di aggiornamento annuale delle tariffe (price cap) e dei corrispettivi (subsidy cap)	Da accettare parzialmente

2.4.23 Valutazioni

L'efficientamento dei corrispettivi attraverso l'applicazione di obiettivi di recupero di efficienza di cui alla delibera n. 49/2015 (*subsidy cap*), è lo stesso meccanismo previsto nel presente schema di atto regolatorio che si riflette negli schemi di PRO e/o PEF allegati ai CdS. Non si ritiene di dover richiamare la Misura 19 o di apportare ulteriori modifiche al testo delle Misure. La tematica sarà affrontata nell'ambito del procedimento di revisione della delibera n. 49/2015..

2.4.24 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2		AMP	Si osserva che, una volta stabilito di concerto tra IF e EA il tempo di servizio dedicato ad una relazione O/D, nel corso di vigenza contrattuale tale tempistica viene allungata su richiesta dell'IF o del GI ma non per volontà dell'EA con ripercussioni negative sulla velocità commerciale che l'IF "tende ad addebitare" al GI.	Da accettare

2.4.25 Valutazioni

L'osservazione appare condivisibile. Al riguardo, è stato previsto nella Misura 2, punto 4, lettera b)-iii), che ai fini della definizione degli obiettivi dell'IF relativi al livello degli indicatori riconducibili in tutto o in parte alla responsabilità dell'IF, si tenga conto anche della matrice dei rischi come già sopra specificato.

2.4.26 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2		AMP	Si osserva che, nelle stime, sarebbe opportuno tener conto di possibili effetti congiunturali e temporali che possono aver influenza sulla struttura dei costi di una IF	Da accettare

2.4.27 Valutazioni

L'osservazione appare condivisibile. Sono state effettuate nuove regressioni inserendo una variabile dicotomica temporale, le cosiddette *dummy* di tempo, per tener conto di effetti congiunturali e altri possibili effetti di tempo che le variabili tecnico-economiche non riescono a catturare. Le stime effettuate hanno confermato tutti i risultati precedenti. Ciò ha permesso altresì di estendere il numero complessivo di stime sulle quali basare l'analisi di efficienza da 21 a 35.

2.4.28 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2		Conferenza Regioni e Province Autonome Federmobilità	<p>Le Regioni segnalano che la definizione della percentuale di recupero di efficienza necessita di una correlazione con aspetti derivanti non solo dallo stato di fatto ma anche dagli obiettivi dell'affidamento e con gli investimenti.</p> <p>Suggeriscono, inoltre, di introdurre un indicatore che rappresenti l'eventuale scostamento temporale degli investimenti effettivi (in rinnovo del materiale rotabile e in infrastrutture), rispetto a quelli previsti.</p> <p>Federmobilità richiede l'inserimento di altri fattori di contesto quali piani di investimento all'interno del PRO</p>	Da accettare

2.4.29 Valutazioni

Grazie alle interazioni tra l'EA e ART, il ricalcolo della stima sulla base di dati aggiornati consente da un lato di ottenere nuovi valori relativi alla percentuale di recupero di efficienza, e dall'altro di considerare tutte le variabili specifiche dell'affidamento (contesto esterno e obiettivi di affidamento) che possono portare ad una variazione del valore obiettivo di efficientamento anche in relazione agli obiettivi specifici dell'EA.

In relazione al tema degli investimenti, la Misura 2, punto 4, è stata opportunamente modificata prevedendo che il PRO descriva anche gli eventuali investimenti previsti in materiale rotabile e in infrastrutture (questi ultimi in genere definiti nell'ambito di Contratti di Programma con il GI), e che, in relazione a questi, vengano definiti appropriati indicatori. In particolare, nella "Tabella C – Indicatori di monitoraggio" di cui all'Annesso 2 sono stati inseriti tre nuovi indicatori sul grado di conformità degli investimenti realizzati rispetto a quelli programmati come da Piano degli investimenti (di seguito, Piano).

I richiamati indicatori di monitoraggio, aventi ad oggetto categorie di progetti di investimento anch'essi riferiti sia al materiale rotabile sia alle infrastrutture, riguardano:

- il rinnovo del materiale rotabile (acquisto di nuovo materiale rotabile e/o attività di manutenzione straordinaria di *revamping* e *restyling*);
- l'applicazione di nuove tecnologie, anche digitali ai processi produttivi;
- l'ammodernamento o costruzione di impianti di manutenzione.

Per ciascuna categoria, l'indicatore misura il grado di scostamento del valore dagli investimenti complessivi realizzati, rispetto agli investimenti complessivi programmati come da Piano allegato al CdS, in termini di conformità sia alle specifiche tecniche, sia ai tempi di realizzazione o consegna previsti, tenendo anche conto del materiale rotabile acquisito con fondi pubblici. In particolare, il richiamato "valore" corrisponde all'importo in euro dei progetti di investimento, come previsto nel Piano, al quale è confrontato l'importo a consuntivo effettivamente realizzato come risultante da apposito schema predisposto da EA e compilato IF, al netto di eventuali scostamenti dovuti a variazioni non prevedibili del prezzo delle materie prime utilizzate per la realizzazione degli investimenti.

È nella discrezionalità dell'EA scegliere la più idonea modalità di specificazione degli indicatori in relazione, sia alla loro tipologia (di tipo binario – "on/off" –, fasce di conformità ecc.), sia alla tempistica relativa all'accertamento e verifica delle prestazioni e altresì includere categorie aggiuntive di progetti di investimento. La selezione può essere effettuata in base all'impatto che i predetti investimenti hanno sul raggiungimento di obiettivi di efficienza ed efficacia, come desumibile dalla descrizione tecnica dei benefici attesi dei singoli progetti di investimento. A titolo esemplificativo, l'immissione di nuovo materiale rotabile può portare da subito o a regime a un innalzamento dei livelli qualitativi di diversi indicatori di qualità erogata che rilevano per gli utenti; il riferimento è agli indicatori di qualità di cui alla Delibera ART n. 16/2018 ed in

particolare a quelli di regolarità e puntualità del servizio, pulizia e comfort, sostenibilità ambientale e accessibilità. Un progetto di investimento diverso da quelli elencati nell'Atto di regolazione potrebbe essere finalizzato a implementare un sistema di diagnostica predittiva dei malfunzionamenti delle componenti del materiale rotabile in quanto suscettibile di generare diversi benefici, tra i quali, diminuzione e migliore gestione dei guasti, aumento della disponibilità del materiale rotabile, miglioramento della regolarità del servizio offerto (dovuto alla diminuzione delle potenziali situazioni di perturbazione della circolazione) ecc., riducendo pertanto i costi di manutenzione al fine di tendere a un piano manutentivo efficiente. Pertanto, tale progetto risponde sia ad obiettivi di efficienza sia di efficacia in termini di qualità del servizio (regolarità e puntualità del servizio).

Qualora all'interno di ciascuna categoria di investimenti il Piano preveda più progetti di investimento tra loro eterogenei, l'EA può utilizzare un fattore di ponderazione ovvero un coefficiente di gradualità che assegna valori più elevati per i progetti di investimento ritenuti più rilevanti in termini di esborso economico.

2.4.30 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	Annesso 2	Conferenza Regioni e Province Autonome Trenitalia	Le Regioni richiedono di integrare l'elenco dei KPI di cui all'Annesso 2 con due nuovi indicatori. Trenitalia, in merito ai KPI di "efficienza-costi", richiede di lasciare all'IF la declinazione dell'efficienza sui diversi processi aziendali richiedendo la loro eliminazione dall'Annesso 2.	Da respingere

2.4.31 Valutazioni

In relazione all'osservazione avente ad oggetto la modifica di indicatori o l'inclusione di nuovi indicatori all'elenco di cui all'Annesso 2, si rappresenta che la Misura 2 disciplina i KPI in esso contenuti come "set minimo". Pertanto, l'attuale formulazione già prevede la possibilità in capo all'EA di integrare il set minimo, con ulteriori nuovi indicatori come quelli di cui all'osservazione pervenuta.

2.4.32 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	Annesso 2	Conferenza Regioni e Province Autonome	Si osserva la scarsa rappresentatività dell'indicatore "Costo di manutenzione/N. mezzi" e si richiede una sua scomposizione per tipologia di rotabile.	Da respingere

2.4.33 Valutazioni

In relazione all'indicatore "Costo di manutenzione/N. mezzi", si rileva che la scomposizione dei costi di manutenzione per tipologia ed età del materiale, allo stato attuale non può essere effettuata a causa della tipologia, "aggregata", delle richiamate variabili, rimandando quanto suggerito a future elaborazioni.

2.4.34 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione

2	Annesso 2	Conferenza Regioni e Province Autonome AMP	Si osserva come l'indicatore "Velocità Commerciale Effettiva" non dipende dalla sola IF ma anche dal GI.	Da accettare parzialmente
---	-----------	-----------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------

2.4.35 Valutazioni

In relazione all'indicatore "Velocità commerciale effettiva" si condivide l'osservazione ricevuta in merito alla interdipendenza di tale indicatore alle caratteristiche della rete di trasporto, come peraltro già rappresentato nella Relazione Illustrativa. Pertanto, al fine di garantire maggior trasparenza circa gli indicatori le cui leve siano in capo esclusivamente all'IF, si è creata una nuova categoria di indicatori (Tabella C - Indicatori di Monitoraggio) finalizzati al solo monitoraggio, nella quale sono confluiti anche gli indicatori di "Utilizzo Servizio" e di "Adeguatezza Servizio", oltre che quelli di conformità degli investimenti realizzati rispetto a quanto programmato.

Relativamente alla velocità commerciale rileva come il PIR prevede all'art. 8 dell' "Accordo Quadro tipo per servizi di trasporto pubblico locale" KPI inerenti la velocità commerciale media che il GI deve garantire, in particolare l'articolo recita che *"Il target del KPI si riterrà raggiunto laddove la velocità commerciale media, risultante dal progetto orario definitivo, non risulti essere inferiore al 2% rispetto alla velocità commerciale indicata nell'AQ, salvo casi in cui scostamenti superiori non siano riconducibili a una diversa programmazione del Richiedente o dell'Impresa Ferroviaria affidataria del servizio"*. Ai fini degli indicatori di efficienza si ritiene che le variazioni alla velocità commerciale indicati siano solo quelli riconducibili a performance dell'IF da valutare in funzione della velocità commerciale garantita dal GI e al netto delle variazioni (positive o negative) causate dal GI.

2.4.36 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	7	Federmobilità Conferenza Regioni e Province Autonome	<p>Federmobilità, in relazione al punto 7, Misura 2, del Documento richiede l'inserimento di altri fattori di contesto quali, tasso di evasione, qualità del servizio percepito dall'utenza, evoluzione delle tecnologie informatiche, accessibilità e attrattività delle stazioni.</p> <p>Le Regioni richiedono di integrare i fattori di contesto con le caratteristiche del TPL gomma in quanto complementare a quello ferroviario.</p>	Da accettare parzialmente

2.4.37 Valutazioni

La Misura 2, punto 7, del Documento, ora punto 8, nella sua formulazione attuale, non limita la scelta dell'EA ai fattori di contesto di cui all'elenco fornito, prevedendo la possibilità di includere nel PRO ulteriori eventuali fattori ritenuti rilevanti, anche in relazione ad aspetti puntuali come i fattori sopra richiamati. A tale fine, il testo della Misura già prevede una formulazione generica delle categorie di fattori di contesto.

2.4.38 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
--------	-------	----------	--------------------	-------------

2	4-5	ASSTRA Trenitalia	Esprimono dubbi sulla rappresentatività della base dati utilizzata per l'analisi econometrica, circoscritta ai CdS in capo a Trenitalia e Trenord, e pertanto sull'affidabilità dei risultati in particolare nel rappresentare adeguatamente il benchmark di riferimento per le IF che operano nel settore.	Da accettare parzialmente
---	-----	------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------

2.4.39 Valutazioni

Le reti isolate sono state espunte dal perimetro dell'analisi già nella fase della costruzione della banca dati EFFI. Il motivo risiede nel fatto che tali operatori, integrati verticalmente, presentano specifiche peculiarità – che vanno dal quadro giuridico di riferimento (ad esempio, per la normativa in tema di sicurezza, in tema di applicazione del Reg. (CE) 1371/2007) alle caratteristiche tecniche di rete (a scartamento ridotto) – che hanno fatto ritenere tali imprese, in via prudenziale, non sufficientemente confrontabili con il resto delle IF (interconnesse e su rete nazionale). Nel corso dell'istruttoria, è emerso che allo stesso modo, in assenza di contabilità analitica finalizzata alla costruzione di analisi di *benchmarking*, molti dati risalenti nel tempo non erano disponibili/omogenei per le IF interconnesse (con l'eccezione di Trenord). È tuttavia intenzione dell'Autorità estendere l'analisi anche a queste tipologie di IF, una volta reso il data set omogeneo attraverso l'acquisizione di nuovi dati derivanti da una contabilità regolatoria (di seguito anche "CoReg") strutturata in maniera uniforme.

Si osserva tuttavia che l'analisi resta di pregio in quanto gli elementi del campione non sono 2 (Trenitalia e Trenord) bensì 22 contratti di servizio che rappresentano oltre il 90% dei volumi in termini di treni*km, rispetto a tutte le IF considerate (dati 2016). Un panel dati per 22 elementi su 5 anni è da considerarsi un data set con un sufficiente numero di osservazioni per effettuare le stime con la metodologia in esame. Si osserva incidentalmente che il costo standard è stato calcolato su un dataset di dati (29 osservazioni) molto più ridotto di quello usato dall'Autorità.

2.4.40 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	Annesso 1	ASSTRA Massimo Malena & Associati	<p>Viene osservato, in particolare da ASSTRA, come il restringimento del perimetro dei costi illustrato nell'Annesso 1 porti all'esclusione di alcune componenti di costo rilevanti, quali ammortamenti, equa remunerazione del capitale, sanzioni, costi generali e costi di manutenzione straordinaria che rappresentano quota rilevante del costo totale, influenzando pertanto il calcolo dell'efficienza.</p> <p>Inoltre, l'osservazione sottolinea la mancanza di coinvolgimento degli EA circa la scelta della metodologia utilizzata, e altresì di trasparenza con particolare riferimento ai coefficienti di calcolo della funzione del costo efficiente. Tale ultimo aspetto è evidenziato anche da Massimo Malena & Associati.</p> <p>Inoltre, si evidenzia che i coefficienti di calcolo della funzione del costo efficiente non sono stati resi noti e rappresentano quindi un ostacolo all'applicazione dei principi di contraddittorio e leale collaborazione.</p>	Da accettare parzialmente

2.4.41 Valutazioni

Preliminarmente, si intende chiarire nuovamente che l'obiettivo del presente provvedimento non è quello di ricostruire puntualmente il costo totale di fornitura del servizio di una IF, bensì quello di definire un metodo che permetta di determinare, in modo oggettivo e basato su dati di mercato, obiettivi di efficientamento riguardanti i costi operativi di fornitura del servizio di trasporto che alle IF potrebbe essere richiesto di

raggiungere da parte dell'EA. Ne consegue che il non considerare le voci di costo di ammortamento e di remunerazione del capitale non implica che tali costi non siano rilevanti. Semplicemente che su tali voci di costo l'ART non intende inserire specifici meccanismi di efficientamento in quanto legati all'attività di investimento che è prerogativa dell'EA definire in relazione ai propri obiettivi specifici.

Più in particolare, stante la diversa finalità dell'analisi rispetto al calcolo del costo totale standard ex D.M. n. 157 del 28 marzo 2018, come già riportato nella nota 8 (pag. 34) della Relazione Illustrativa, l'analisi è stata volutamente limitata ai soli costi operativi anche per il seguente motivo: i costi di capitale (nella forma degli investimenti) presentano una dinamica molto erratica (con grandi sbalzi in connessione con l'acquisto del materiale rotabile). Alternativamente si sarebbero potuti considerare gli ammortamenti, ma anche questi ultimi presentano elementi di criticità. Dovendo infatti ottenere tassi di efficientamento da applicare sui costi rientranti nel perimetro del CdS, coperti da corrispettivo, si doveva, da un lato, considerare solo gli ammortamenti per il materiale rotabile autofinanziato dalla IF, dall'altro, tuttavia si sarebbe accettato il rischio di valutare più efficiente una IF semplicemente perché il materiale rotabile era totalmente/parzialmente finanziato da altra fonte. D'altro lato, considerare anche gli ammortamenti relativi alla parte non in autofinanziamento, dal momento che questi ultimi non rientrano nella contabilità per la redazione dei bilanci, avrebbero necessitato una stima ad hoc priva di quei caratteri di oggettività/omogeneità richiesti per la trattazione del dato.

In relazione al coinvolgimento degli EA circa la scelta della metodologia utilizzata, si è proceduto ad una opportuna modifica della Misura 2 che ha comportato l'inserimento di un nuovo punto 6.

Si concorda con l'osservazione relativa alla trasparenza e a questo fine viene riportata (vd. oltre) una tabella con le principali variabili che risultano influenzare i costi operativi di una IF unitamente all'impatto quantitativo delle stesse come emerge dalle stime effettuate.

2.4.42 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	4-5	ASSTRA	Si osserva che i dati utilizzati da ART non sono certificati a differenza di quelli utilizzati dall'Osservatorio TPL.	Da respingere

2.4.43 Valutazioni

L'eccezione è meramente formale. Si presuppone, infatti, che i dati forniti dagli *stakeholder* siano corretti; se non lo fossero, la legge istitutiva dell'Autorità prevede adeguati meccanismi sanzionatori (art. 37, co. 3, lett. l), num. 1).

2.4.44 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	Annesso 1 e 2	Federmobilità	Si richiedono chiarimenti sui costi di manutenzione, in particolare se questi riguardino il solo il materiale rotabile	Da accettare parzialmente

		e quando debbano essere considerati come interni o esterni.	
--	--	-------------------------------------------------------------	--

2.4.45 Valutazioni

Come riportato negli schemi di contabilità regolatoria, è richiesto il dato per la manutenzione e riparazione del (solo) materiale rotabile adibito al trasporto pubblico, sia con riferimento alla voce “costi per materie prime, sussidiarie, di consumo e merci”, sia “costo del personale” che “costi per servizi di terzi”. Altre tipologie di manutenzioni dovranno essere comprese in altre voci (tipicamente “altri costi”).

Nell’analisi effettuata sul data set, la suddivisione richiesta non è stata non è stata fornita dalle IF e si è dovuto procedere alla creazione di una nuova variabile “costo del processo di manutenzione” dove sono confluiti tutti i costi di manutenzione, interna ed esterna, e del personale addetto alla manutenzione ordinaria.

2.4.46 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	4 e Annesso 2	Trenitalia	Si richiede una ulteriore specificazione nella parte metodologica del calcolo degli indicatori e degli obiettivi ad essi relativi per chiarire meglio le finalità stesse degli indicatori, e di verificare se la metodologia applicata permette di misurare, in maniera completa e su una base omogenea, la performance relativa ai differenti CdS.	Da respingere

2.4.47 Valutazioni

La specificazione della funzione di costo è riportata nell’Annesso 1, a pag. 10, del Documento (Schema di atto di regolazione), e precisamente è stata utilizzata la funzione denominata Cobb-Douglas, tipicamente utilizzata in questo tipo di analisi e altresì utilizzata nella letteratura economica sul settore.

Tutte le variabili utilizzate nelle stime sono chiaramente definite nell’Annesso 1. Tali variabili sono state scelte sia per rispettare i principi basilari microeconomici di una funzione di costo sia per opportunamente tener conto delle diversità e specificità che possono caratterizzare i singoli CdS relativi a diverse bacini territoriali. In particolare, le stime tengono in considerazione le peculiarità del bacino attraverso diverse variabili di contesto testate: densità delle stazioni, densità della popolazione residente, lunghezza media della tratta, pendenza e tortuosità della rete utilizzata per la produzione del servizio

Si segnala che l’approccio usato è in linea con la metodologia utilizzata nella più recente dottrina economica di settore¹.

Si osserva infine che, per tener conto delle Osservazioni ricevute, tutte le stime effettuate sono state replicate anche incorporando variabili dicotomiche temporali. In questo modo il totale delle stime effettuate è adesso pari a 35. Il maggior numero di stime effettuate permette di garantire una maggiore robustezza all’analisi econometrica effettuata. Infine, le distanze dalla frontiera di efficienza sono quindi calcolate come media delle distanze ottenute su tali 35 stime.

¹ Si veda – seppur relativo al caso inglese – lo studio di Wheat, P. e Smith, A. S. (2015). Do the usual results of railway returns to scale and density hold in the case of heterogeneity in outputs? a hedonic cost function approach. *Journal of Transport Economics and Policy*, 49(1):35–57.

2.4.48 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2		Trenitalia	<p>Si richiede di includere alcuni elementi di base utili a comprendere pienamente la metodologia utilizzata per la stima dei costi efficienti ed i relativi risultati, in particolare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • dettaglio delle differenti specificazioni utilizzate per la stima della funzione di costo e dei relativi coefficienti in termini di efficienza; • risultati in termini di coefficienti di regressione e test associati per ognuna delle 15 specificazioni stimate per entrambi i metodi; • evidenze rispetto ai test post-stima effettuati. 	Da respingere

2.4.49 Valutazioni

Le specificazioni dei modelli sono state identificate sulla base della loro valenza esplicativa rispetto alle variabili indipendenti in esse considerate.

In particolare, per garantire la robustezza delle stime dal punto di vista microeconometrico, tutte le stime ad esempio incorporano la misura di output (treni*km circolati annui), i prezzi dei fattori produttivi, la somma degli elementi di cui si compongono i treni (n. carrozze totali), la velocità commerciale, la percentuale di treni in orario di punta. A queste variabili, sono state via via aggiunte altre variabili per tener conto di altri fattori tecnico/geografici (come, ad esempio, la curvatura della rete e la % di servizio fuori regione), fattori di qualità (come gli indici di puntualità o regolarità). Tutte le regressioni sono state poi replicate inserendo le *dummy* di tempo per tenere in considerazione eventuali fenomeni congiunturali. Come riportato nella relazione illustrativa, tutte le variabili sono state normalizzate rispetto al loro valore mediano e le variabili economiche sono state altresì deflazionate. Nessuna altra normalizzazione è stata usata. Le stime che sono state scelte sono solo quelle che garantiscono le proprietà microeconomiche del modello di stima, secondo quanto suggerito dalla letteratura economica sul settore (vedi *supra* nota 1).

Nel prosieguo è fornita una Tabella in cui si riportano il range dei coefficienti derivanti dalle stime di cui sopra per quanto concerne le variabili che risultano avere un significativo impatto sui costi operativi di una IF su cui IF o EA possono agire.

2.4.50 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	4 e 5	Trenitalia	<p>Si richiede di precisare se il valore percentuale relativo al recupero di efficienza del costo operativo sia da intendersi come un valore di riferimento per l'EA e di conseguenza se questo possa essere oggetto di aggiustamenti</p>	Da accettare

2.4.51 Valutazioni

L'osservazione è corretta, si evidenzia che i valori forniti dall'Autorità sono da intendersi come valori da considerare a riferimento per la fissazione degli obiettivi da parte dell'EA, così come specificato in Relazione Illustrativa.

2.4.52 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	Annesso 1	Trenitalia	Si osserva come i benchmark di efficienza individuati risentano di alcune criticità legate, da un lato, alle scelte metodologiche, dall'altro, al processo di raccolta dati ed all'implementazione concreta dell'analisi descritta. Tali criticità sono in particolare relative alla base dati utilizzata, alla specificazione della funzione di costo e alla proprietà degli stimatori utilizzati.	Da respingere

2.4.53 Valutazioni

L'analisi dell'efficienza è stata svolta attraverso l'implementazione della Stochastic Frontier Analysis (SFA). Tale metodologia è una tecnica econometrica consolidata e già utilizzata da ART in altri settori, come peraltro riconosciuto anche dallo stesso *stakeholder* (cfr. Delibere ART n.70/2015 e n. 119/2017), nonché da altri regolatori internazionali (per esempio le inglesi ORR, CAA, OFCOM, OFWAT, la svizzera CEPE e l'australiana AER).

Per tener conto dei possibili errori di misurazione insiti in una tale analisi econometrica, sono state effettuate molteplici regressioni (alle 21 effettuate nel documento di consultazione ne sono state aggiunte altre 14 che includono *dummy* temporali, per un totale di 35 stime) così da ottenere risultati più stabili e solidi.

Con specifico riferimento alla necessità di separare l'effetto della componente stocastica dalla componente dell'(in)efficienza, si osserva che sono stati precipuamente considerate alcune specificazioni dei modelli che applicano la metodologia "true random effect" (Green, 2005), che consente di tenere conto delle caratteristiche specifiche (non osservate) delle imprese che non sono collegate con l'efficienza.

2.4.54 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2		Trenitalia	Si richiede di indicare la metodologia adottata per limitare i problemi di stima dei modelli econometrici legati alla correlazione tra le variabili e i test effettuati a valle delle stime, al fine di controllare la robustezza dei risultati.	Da respingere

2.4.55 Valutazioni

Le macro categorie di costo sono state individuate sulla base della letteratura esistente (costi del personale, costi per servizi, costi di manutenzione, etc.). Per quanto riguarda i costi di manutenzione, che contengono sia elementi quali costo per materiale e costo del personale afferente a tali servizi, nonché le spese per servizi di terzi riguardanti le manutenzioni, si rileva che la mancata disponibilità del dato suddiviso per le diverse componenti ha reso necessaria la costruzione del macro dato del "processo di manutenzione" che comunque rappresenta una componente importante del costo operativo. Nella CoReg contenuta nell'Atto di regolazione, tali voci sono raccolte in maniera disaggregata al fine di poter riorientare il modello una volta acquisiti un sufficiente numero di osservazioni.

Per tener conto dei possibili problemi di collinearità, le variabili sono state inserite nelle regressioni in maniera progressiva ed in modo da non includere quelle variabili maggiormente correlate tra loro. La robustezza delle stime è stata verificata guardando non solo al rispetto delle proprietà microeconometriche delle stime (ossia significatività statistica delle variabili di output e dei prezzi dei fattori produttivi), ma anche confrontando i risultati con la letteratura esistente e verificando la stabilità dei risultati (ossia in ranking di efficienza dei Cds) nelle 35 stime effettuate.

2.4.56 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2		Trenitalia	Si osservano alcune criticità relative alla funzione di costo, in particolare il fatto che sia stata adottata una funzione di costo di tipo Cobb-Douglas e che ci sia discontinuità tra la letteratura economica in materia di stima dei costi efficienti e le indagini condotte da ART	Da respingere

2.4.57 Valutazioni

La scelta di utilizzare una funzione di costo di tipo Cobb-Douglas è stata fatta per garantire una stima multivariata e con un controllo su numerose variabili di contesto in presenza di un dataset certamente ampio ma con un numero comunque non elevatissimo di osservazioni. Come noto, l'uso della forma funzionale translogaritica comporta un ulteriore aggravio del numero di variabili da stimare e quindi tipicamente necessita di un maggior numero di osservazioni per poter ottenere una stima robusta dei coefficienti rispetto a quanto è necessario per stimare una funzione di costo Cobb-Douglas. Non si ravvede dunque alcuna discontinuità con la letteratura di settore in cui le due forme funzionali sono entrambe ampiamente utilizzate. In merito al pacchetto "sfgpanel", si osserva preliminarmente che il comando sfgpanel permette la stima di ulteriori modelli rispetto a quanto accessibile attraverso il ricorso al comando xfrontier, disponibile nel programma STATA, ed è stato utilizzato per tutte le stime di efficienza, ovvero sia per i modelli time invariant che per i modelli true random effect. Il paper di Farsi et al 2005 è citato nella letteratura presa a riferimento per l'analisi e, essendo presente nel pacchetto sfgpanel la possibilità di utilizzare il modello true random effect in versione Greene 2005, si è deciso di optare per tale specificazione.

2.4.58 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2		Trenitalia	Si ritiene che l'introduzione di approcci complementari rispetto a quello proposto dall'Autorità possa consentire di cogliere ulteriori rilevanti elementi qualitativi.	Da respingere

2.4.59 Valutazioni

Si ricorda che l'obiettivo del presente provvedimento è quello di fornire una metodologia di analisi dell'efficienza della gestione e l'Autorità, in linea con i suoi precedenti interventi, ha optato per una analisi di *benchmarking* con un approccio quantitativo basato sullo studio delle frontiere di efficienza. Agli EA è fatta comunque salva l'opzione di implementare eventuali altre metodologie di analisi dell'efficienza basati su altri approcci.

In ogni caso, si evidenzia che l'analisi dei costi efficienti tiene conto di quanto osservato in consultazione. In particolare, dimensioni e volumi sono presi in considerazione tramite i treni*km circolati annui, la lunghezza della rete che è stata ricalcolata in base al servizio effettivo piuttosto che ai confini regionali, la percentuale di servizio svolto extra confini regionali. Natura ed allocazione dei costi sono stati valorizzati attraverso le "dummy in" e "dummy out" che segnalano gli interscambi tra regioni che ricevono (in) e che cedono (out) "produzione".

Le economie di densità non rientravano nell'ambito del perimetro del procedimento, che riguarda appunto l'individuazione della metodologia per il computo dei costi efficienti. Peraltro, le stime tengono in considerazione le peculiarità del bacino attraverso diverse variabili di contesto testate: densità delle stazioni, densità della popolazione residente, lunghezza media della tratta, pendenza e tortuosità della rete utilizzata per la produzione del servizio.

2.4.60 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2		AMP	Si richiede di tenere distinte le cause di ritardo totali da quelle per sola causa IF in quanto è l'IF responsabile di queste ultime. Sarebbe pertanto utile tenere in considerazione questo aspetto nel calcolo delle stime di efficienza.	Da accettare

2.4.61 Valutazioni

I dati relativi ai ritardi suddivisi per causa sono disponibili solo per Trenitalia. Attualmente, l'inserimento di una variabile relativa ai ritardi per sola causa IF comporta analisi circoscritte ai soli CdS in capo a Trenitalia. Tuttavia, in futuro questo elemento tenderà ad avere meno rilievo (acquisendo informazioni sui ritardi "causa IF" anche per gli altri operatori). Pertanto, si è proceduto a rielaborare le stime accogliendo il rilievo emerso in consultazione. Nelle attuali 35 stime la variabile relativa ai ritardi (scostamento), laddove presente, è stata quindi sostituita con quella relativa ai ritardi per sola causa IF.

Le considerazioni espresse in relazione alle tipologie di eventi che sono attualmente catalogati come "cause di ritardo esterne" sono tenute in considerazione nell'ambito del monitoraggio della delibera ART n. 16/2018 recante condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico.

2.4.62 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2		Conferenza Regioni e Province Autonome	<p>Si osserva che l'esplicitazione dei parametri di recupero efficienza è effettuata da ART. Tuttavia, si teme che i coefficienti di regressione della formula di efficientamento non saranno pubblicati.</p> <p>Si esprime, inoltre la volontà di condividere la procedura di calcolo dell'efficientamento con l'Autorità. Tuttavia, qualora tutti i coefficienti di regressione della formula matematica non fossero resi disponibili, le Regioni non riuscirebbero ad effettuare valutazioni indipendenti sui pesi di ciascuna variabile, sugli effetti dei fattori di contesto, sugli effetti di una diversa composizione in lotti.</p>	Da accettare parzialmente

2.4.63 Valutazioni

Si conferma che l'applicazione del modello verrà effettuata direttamente da ART in occasione di ogni affidamento dei servizi per il quale sarà presentata istanza da parte dell'EA interessato. Da un lato, l'applicazione della metodologia necessita del data set EFFI che verrà alimentato dalle varie IF e dai GI direttamente attraverso la compilazione di formulari on line a cura dell'Autorità. Il data set contiene informazioni sensibili e dettagliate sulla struttura economica degli operatori interessati e quindi non può essere condiviso, nella sua totalità, con ciascun EA. Dall'altro lato, la metodologia non identifica per una variabile esplicativa un unico coefficiente di regressione, ma una pluralità (essendo adesso 35 le specifiche del modello).

Tuttavia, per consentire l'apprezzamento dell'impatto sul costo operativo efficiente delle principali variabili esplicative, si è predisposta una tabella (Annesso alla presente Relazione) con le principali variabili esplicative e un range di valori di orientamento delle relative elasticità. Si fornisce altresì una interpretazione di tali valori.

Posto quanto al punto precedente, si rileva che l'obiettivo dell'analisi non era l'accertamento della dimensione ottimale di affidamento del servizio e quindi la profilazione dei lotti. Per questo fine, potrebbe essere maggiormente utile una raccolta dei dati economici e tecnici per tratta offerta. Tale rilevazione (e relativa contabilità regolatoria) è stata ritenuta eccessivamente gravosa per il procedimento in esame. L'Autorità si riserva di rivalutare il punto sollevato condividendone le finalità di incentivazione della concorrenza (ottenuta attraverso la predisposizione di lotti di più contenute dimensioni), ferma restando la necessità di effettuare una opportuna analisi della dimensione ottimale dell'affidamento.

2.4.64 Sintesi delle osservazioni alla Misura 2

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
2	7, 4, 5	Conferenza Regioni e Province Autonome	Si segnala un refuso al punto 7, del Documento e, in relazione ai punti 4 e 5, si richiede di specificare meglio cosa si intende per "ultimi esercizi disponibili" da assumere come confronto per la fissazione degli obiettivi di efficacia ed efficienza.	Da accettare

2.4.65 Valutazioni

In relazione ai fattori di contesto, ora al punto 8 della Misura 2, dell'atto di regolazione, è stato corretto il refuso.

In merito agli ultimi esercizi disponibili, la Misura 2 è stata modificata, introducendo una diversa formulazione.

2.5 Misura 3 – Obblighi di rendicontazione nei contratti di servizio

2.5.1 Sintesi dei contenuti della Misura 3.

La Misura prevede che l'EA debba disciplinare nel CdS le tempistiche e le modalità di trasmissione da parte dell'IF dei formati di contabilità regolatoria di cui all'Annesso 3 del Documento e delle relazioni illustrate di cui alla Misura 4, punti 9 e 10, del Documento, nonché le relative penali in caso di non ottemperanza.

2.5.2 Sintesi delle osservazioni alla Misura 3

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
3	1	Federmobilità	Si suggerisce di inserire, nel caso di gravi inadempienze nella trasmissione dei dati, clausola rescissoria del CdS.	Da respingere

2.5.3 Valutazioni

L'inserimento di eventuali clausole rescissorie/risolutive del CdS dovrà essere valutato in sede di stipula del contratto da parte dell'EA, anche in applicazione dei principi generali civilistici in materia di contratti (artt. 1453 e ss. codice civile)

2.5.4 Sintesi delle osservazioni alla Misura 3

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
3	3	AMP	Si richiede di inserire nelle misure l'obbligo da parte del GI di fornire alcune informazioni relative a tempi di percorrenza e	Da respingere

		cause di ritardo all'IF e all'EA, con relativa modifica del PIR in merito all'introduzione di eventuali penali.	
--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

2.5.5 Valutazioni

L'osservazione viene respinta in quanto i rapporti contrattuali tra GI e IF, e GI e EA, non rientrano nell'ambito oggettivo del presente procedimento.

I rilievi espressi sono comunque tenuti in considerazione nell'ambito del monitoraggio della Delibera ART n. 16/2018 recante condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico.

2.5.6 Sintesi delle osservazioni alla Misura 3

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
3	Annesso 3	Conferenza Regioni e Province Autonome	<p>Si rileva il rischio che la redazione della contabilità regolatoria potrebbe avere riflessi sulla contabilità (PEF/CER) dei contratti già stipulati, con possibili alterazioni economiche tali da portare a squilibri nella ripartizione del Fondo Nazionale Trasporti tra le Regioni.</p> <p>Si richiede, inoltre, di esplicitare le ragioni per cui è previsto l'invio annuale del CER ad ART e le modalità con cui gestire gli eventuali scostamenti dei valori tra CER e CoReg.</p>	Da accettare parzialmente

2.5.7 Valutazioni

La CoReg disposta con la Misura 4 disciplinerà l'invio delle informazioni utili all'alimentazione della banca dati EFFI, da parte di tutte le IF titolari di contratto di servizio per l'erogazione di servizi ferroviari regionali (o provinciali) onerati da OSP (Misura 4, punto1). Dal momento che è possibile che OSP nazionali siano forniti dalle stesse IF, è previsto che l'obbligo di separazione contabile e relativa CoReg (di cui all'Annesso 3) ricada anche sulle IF titolari di CdS con OSP nazionali. Ciò consentirà di avere trasparenza sull'allocazione dei costi tra i servizi pertinenti.

La differenza principale emerge nel caso in cui una IF sia titolare di più contratti di servizio. Diversamente da prima, essa dovrà individuare i propri costi comuni ed attribuirli secondo i principi stabiliti nella Misura 4 (si veda la Misura 4, punti 6 e 7). La precisa identificazione dei costi diretti ed indiretti consente un significativo livello di trasparenza informativa sia per il Regolatore che per gli EA. I dati ricevuti guideranno l'Autorità nella sua attività di monitoraggio per le finalità previste dalla legge.

2.5.8 Sintesi delle osservazioni alla Misura 3

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
3	Annesso 3	Conferenza Regioni e Province Autonome	Si rilevano alcune osservazioni sugli schemi di contabilità regolatoria, riguardanti: unità di misura, sanzioni, cause di forza maggiore, età del parco rotabile, indice di inflazione.	Da accettare parzialmente

2.5.9 Valutazioni

Per quanto riguarda l'unità di misura e la convenzione relativa al segno delle poste di CoReg, si condivide l'osservazione della Conferenza Regioni e Province autonome.

Al riguardo si chiarisce che l'indice treni*km consiste nel valore effettivo, come peraltro già richiesto dall'Osservatorio TPL.

Nelle Tabelle 6 e 7 devono essere riportate entrambi le voci indicate "tr*km programmati", "tr*km circolati", questi ultimi distinti a seconda della tipologia di rete.

Riguardo alle sanzioni, il riferimento è a tutte le possibili sanzioni applicate effettivamente all'azienda, quale che ne sia la causa, negoziale (CdS) o da violazione di legge.

Rispetto alle cause di ritardo e soppressione di treni, si ritiene condivisibile l'esigenza di distinguere quelli imputabili a causa forza di maggiore da quelli dovuti ad altra IF.

In relazione all'età del parco rotabile, ci si riferisce alla metodologia prevista per il medesimo dato richiesto dall'Osservatorio TPL.

In tema di inflazione, il riferimento è costituito dall'indice IPCA (Indice dei Prezzi al Consumo Armonizzato per i Paesi dell'Unione) adottato in quanto la metodologia, comune ai Paesi membri dell'Unione, consente di elaborare dati confrontabili. Per l'Italia, esso è calcolato dall'ISTAT e trasmesso, mensilmente, ad Eurostat. L'Autorità lo utilizza per l'applicazione delle metodologie di *benchmarking* per la stima dell'efficienza. Tale indice non deve necessariamente orientare gli EA nell'elaborazione dei PEF. L'IPCA utilizzato è su dati a consuntivo mentre l'indice da applicare nell'elaborazione del PEF deve avere contenuto previsionale.

2.5.10 Sintesi delle osservazioni alla Misura 3

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
3	Annesso 3	Conferenza Regioni e Province Autonome	Vengono espresse osservazioni sugli schemi di contabilità regolatoria, riguardanti alcuni dati tecnici riportati nelle tabelle dell'Annesso e la sovrapposizione delle tabelle 6 e 7.	Da accettare parzialmente

2.5.11 Valutazioni

Al riguardo si forniscono i seguenti chiarimenti:

- i treni programmati sono quelli per i quali l'IF presenta al GI istanza di accesso per la programmazione annuale dell'utilizzo della capacità su rete nazionale; per le altre reti, i treni programmati sono definiti dal CdS;
- tutte le soppressioni (limitate o sostituite) devono essere incluse in quanto ciò produce effetti sui costi di gestione dell'attività ferroviaria;
- i passeggeri si devono computare con le metodologie in uso presso l'Osservatorio del TPL;
- le ore treno si riferiscono ai treni effettivamente circolati.

Riguardo alla evidenziata sovrapposizione dei contenuti delle tabelle 6 e 7 si precisa che le stesse sono effettivamente identiche, ma si riferiscono a servizi con caratteristiche diverse e pertanto resta opportuna la distinta acquisizione dei relativi dati.

Si conferma infine che alcuni dati sono richiesti ad entrambi i soggetti (GI e IF) per finalità di controllo incrociato dei dati.

2.6 Misura 4 – Obblighi di Contabilità dei Costi e di Separazione Contabile per l'IF

2.6.1 Sintesi dei contenuti della Misura 4.

La Misura 4 del Documento rinvia all'Annesso 3 per quanto riguarda i formati di contabilità regolatoria (conti economici, stati patrimoniali, schede tecniche e matrici) che l'IF deve adottare e stabilisce i criteri ai fini dell'allocazione delle componenti economiche e patrimoniali a ciascun contratto di servizio di trasporto ferroviario passeggeri onerato da OSP. Nel caso in cui l'IF sia titolare di più CdS, i prospetti di contabilità regolatoria sono forniti distinguendo tra servizi OSP regionali, OSP nazionali e altre attività. Inoltre, tali prospetti distinguono l'esercizio del trasporto ferroviario regionale di passeggeri con OSP dalle rimanenti attività.

La Misura definisce, altresì, modalità e tempistiche di compilazione dei predetti formati di contabilità regolatoria e dati tecnici. Infine, prevede che gli schemi di contabilità regolatoria e la Relazione illustrativa sono certificati da una società di revisione indipendente e sono inviati dall'IF all'Autorità e all'EA titolare del CdS.

2.6.2 Sintesi delle osservazioni alla Misura 4

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
4	Generale	Federmobilità AMP	Si manifesta la preferenza per una contabilità per linea o per relazione.	Da respingere

2.6.3 Valutazioni

L'elaborazione di una contabilità regolatoria per linea o relazione presuppone la necessaria implementazione, da parte dell'impresa ferroviaria, di un sistema di contabilità analitica che, come osservato, risulta particolarmente oneroso sotto il profilo economico e operativo. Conseguentemente, pur rientrando la contabilità regolatoria per linea o relazione, nella futura programmazione delle attività degli uffici, si ritiene di dover procedere attraverso un approccio graduale che contempli, in una prima fase, una separazione contabile per CdS.

2.6.4 Sintesi delle osservazioni alla Misura 4

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
4	9 - 12	ASSTRA	Si propone di ampliare il termine per la compilazione dei formati di contabilità regolatoria e di lasciare maggiore autonomia alle imprese nella scelta del soggetto che certifica gli schemi di contabilità regolatoria e la relazione illustrativa, come avviene per i dati forniti all'Osservatorio del TPL.	Da accettare parzialmente
		Trenitalia		
		Conferenza Regioni e Province Autonome	Le Regioni chiedono di specificare quale tipo di società di revisione potrà essere individuata a cura e spese dell'IF.	

2.6.5 Valutazioni

In riferimento all'osservazione sull'ampliamento dei termini per la compilazione dei formati, si è intervenuti sulla Misura 4, punto 9, portando detto termine a 60 giorni rispetto ai 30 previsti nel Documento.

Rispetto all'osservazione sul soggetto certificatore degli schemi di contabilità regolatoria, la Misura 4 è stata integrata ai punti 11 e 12 introducendo tra i soggetti certificatori anche il revisore legale dei conti e prevedendo, con finalità di semplificazione, che, per i CdS di valore inferiore a 7,5 milioni di euro annui, il soggetto incaricato di certificare la contabilità regolatoria della IF titolare dello stesso possa coincidere con quello incaricato della certificazione del bilancio.

2.6.6 Sintesi delle osservazioni alla Misura 4

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
4	Annesso 3	ASSTRA	<p>In merito ai formati di contabilità regolatoria di cui all'Annesso 3, si propone di utilizzare i riferimenti di conto economico e stato patrimoniale definiti dal codice civile. Nello specifico in merito alla tabella 1 si chiede di:</p> <ul style="list-style-type: none"> • specificare che cosa si intende per "Attività connesse alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria"; • rinominare "Ricavi da servizi" in "Ricavi da Traffico"; • considerare la voce "Altri ricavi e proventi" al netto dei contributi in conto investimenti; • specificare cosa si intende per la voce "Lavori interni capitalizzati"; • tenere distinti gli accantonamenti per rischi dagli altri accantonamenti (es: accantonamenti per CCNL o per manutenzioni cicliche) e spostarli oltre la voce EBITDA "Risultato operativo lordo" che rappresenta la misura della gestione caratteristica, in quanto l'accantonamento per rischi comprende voci di costo che potrebbero non essere sostenute dall'Impresa qualora il rischio non si verifichi, a differenza degli altri rischi che, anche se differiti nel tempo, saranno sicuramente sostenuti dall'Impresa. <p>In merito alla tabella 2 si chiede di specificare cosa si intende per la voce "Lavori interni capitalizzati".</p>	Da accettare parzialmente

2.6.7 Valutazioni

Con riferimento alle osservazioni si precisa quanto segue.

Il Codice Civile impone una specifica struttura del conto economico per esigenze di uniformità nella presentazione del bilancio delle imprese. Invece, lo scopo della Contabilità Regolatoria è quello di ottenere un sistema di informazioni circa i costi pertinenti ai servizi interessati, l'equilibrio economico-finanziario della gestione, il computo degli indicatori di efficacia ed efficienza, sicché risulta necessaria una riclassificazione dei dati di bilancio che utilizzi riferimenti diversi da quelli indicati nel Codice Civile. Ad ogni modo si è cercato di limitare, per quanto possibile, i relativi scostamenti.

Negli schemi di conto economico e stato patrimoniale dettati dagli artt. 2424-2425 c.c. non è prevista una specifica classificazione in bilancio per i contributi in conto impianti, pertanto si rimanda a quanto previsto dal Principio contabile n. 16 del CNDC. Secondo tale principio, i contributi erogati a fronte dell'acquisizione di un bene ammortizzabile concorrono alla determinazione del reddito dell'esercizio e sono possibili le seguenti due diverse tecniche di rilevazione contabile.

Riguardo alle attività connesse alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria, si precisa che, su base regionale vi sono casi in cui il gestore di un servizio di trasporto ferroviario passeggeri è anche incaricato della gestione e manutenzione della rete ferroviaria su cui opera. Il campo "Attività connesse con la gestione dell'infrastruttura ferroviaria" riguarda gli aspetti contabili relativi a tale tematica. Pertanto, la voce data la

sua importanza, nei nuovi schemi di contabilità regolatoria è scorporata dall'insieme delle altre attività svolte dall'impresa.

Si ritiene inoltre di aderire alla richiesta di sostituzione della voce "Ricavi da servizi" in "Ricavi da traffico". In tema di riduzione del costo storico del cespote, si precisa che il contributo non viene riportato in conto economico, ma viene portato a diretta riduzione del costo del bene ammortizzabile cui inerisce, implicando quote di ammortamento minori in conto economico.

Riguardo all'imputazione del contributo a conto economico, si osserva che esso viene imputato pro-quota nell'esercizio di competenza alla voce "Altri ricavi e proventi", mentre la parte di competenza degli esercizi successivi viene rinviata utilizzando la tecnica dei risconti passivi.

Dal punto di vista economico, i due metodi sono perfettamente equivalenti. Tuttavia, i prospetti di CoReg non evidenziano i contributi pubblici in conto capitale (ad esempio per l'acquisto del materiale rotabile), quindi la voce "altri ricavi" deve essere al netto dei finanziamenti pubblici. L'ammortamento del materiale rotabile non autofinanziato deve essere riportato separatamente (come indicato) nei prospetti di CoReg. In ogni caso, nella Relazione illustrativa prevista alla Misura 4, punto 10, dello schema di atto di regolazione, si deve adeguatamente riferire di tutti i contributi pubblici ricevuti in relazione allo svolgimento dei servizi di trasporto interessati e, laddove l'operatore ferroviario sia anche il GI, dovranno essere dichiarati i finanziamenti concernenti la rete.

La voce "Lavori interni capitalizzati" che identificava un valore di storno dei costi riferibili ad attività da capitalizzare (e da assoggettare ad ammortamento), è stata rimossa, specificando che tutti i costi devono essere indicati al netto degli importi capitalizzati.

La voce "Accantonamenti" è stata spostata a valle del risultato operativo lordo e contiene le specificazioni di "Accantonamenti per fondo rischi generici" e "Accantonamenti per spese pianificate".

Con riferimento alle osservazioni riguardanti la Tabella 2, si rimanda a quanto già detto con riferimento alla Tabella 1.

2.6.8 Sintesi delle osservazioni alla Misura 4

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
4	Annesso 3	ASSTRA	<p>In merito alle tabelle 3 e 4 si osserva come risultati eccessiva la specificazione di alcune voci. In particolare, in merito alle tab. 3 e 4 si rileva che:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1. risulta eccessiva l'ulteriore classificazione dei costi (già ripartiti in diretti ed indiretti) in fissi e variabili; 2. risulta eccessivo specificare la voce 1.a Ricavi da traffico per servizi di trasporti nelle sottocategorie: 1.a.i.1 di cui: ricavi per vendita abbonamenti 1.a.ii di cui: ricavi accessori; 3. risulta eccessivo specificare la voce 1.b Corrispettivi ente affidante nella sottocategoria: 1.b.1. per copertura oneri di consultazione, verifica e monitoraggio livelli qual-quantitativi dei servizi ex co. 461, art. 2, L. 244/2007; 4. risulta eccessivo specificare la voce 2.b Costi per servizi di terzi nella sottocategoria: 2.b.vii di cui: per bus sostitutivi; 5. risulta eccessivo specificare la voce 2.f Oneri diversi di gestione nelle seguenti voci: 2.f.i di cui: costo per bus sostitutivi 2.f.ii di cui: quota costi comuni per le funzioni centralizzate (overhead costs) 2.f.iii di cui: sanzioni corrisposte all'EA per mancato rispetto/ non conformità alle CMQ 2.f.iv di cui: indennità sotto forma di rimborsi 	Da accettare parzialmente

		corrisposti agli utenti per mancato rispetto/ non conformità diritti minimi utenti;	
--	--	-------------------------------------------------------------------------------------	--

2.6.9 Valutazioni

Con riferimento alle osservazioni riguardanti le Tabelle 3-4 si precisa quanto segue.

- Per quanto riguarda i riferimenti al conto economico e stato patrimoniale si rimanda a quanto già riferito nel precedente paragrafo a proposito della Tabella 1.
- In riferimento ai nuovi schemi di conto economico e stato patrimoniale, essi, in adesione all'osservazione, non riportano più la suddivisione in costi fissi e variabili.
- In riferimento alla specificazione della voce sui ricavi da traffico, si osserva che i dati sugli abbonamenti riguardano un segmento di mercato, quello pendolare, che rappresenta un segmento importante di particolare attenzione per l'Autorità. Pertanto, l'osservazione non si ritiene accoglibile.
- Parimenti non accoglibile risulta l'osservazione riferita alla specificazione della voce sui corrispettivi dell'EA. Trattandosi di attività previste da norma di legge, non v'è ragione perché non si debba evidenziare l'entità di tali costi nella contabilità regolatoria.
- Anche l'osservazione riferita alla voce sui costi per servizi di terzi, non è accoglibile in quanto l'attuale struttura del conto economico non appare funzionale a far emergere i costi correlati ai servizi sostitutivi; i nuovi schemi di contabilità regolatoria richiedono una allocazione dei costi distinta tra "Servizi su rete ferroviaria" e "Servizi con bus integrativi". Pertanto, i servizi effettuati con bus sostitutivi (ovvero l'effettuazione di corse mediante autobus in sostituzione della prevista corsa mediante treno) vanno incorporati o nella voce di costo per "altri servizi di terzi" (qualora questi servizi vengano resi da un fornitore dell'impresa) oppure nella voce "oneri diversi" (qualora questi servizi vengano resi dall'impresa stessa), in corrispondenza dell'apposita colonna "Servizi autobus integrativi". La Relazione illustrativa di cui alla Misura 4, punto 10, dovrà specificare le varie forme di affidamento dei servizi sostitutivi/integrativi.
- Quanto richiesto relativamente all'osservazione riferita alla voce sugli oneri diversi di gestione, non è accoglibile in quanto le specificazioni servono ad approfondire le conoscenze riguardo l'entità dei costi correlati con aspetti usualmente ritenuti secondari, senza che ciò sia giustificato da adeguata quantificazione.
- Con riferimento alle osservazioni riguardanti la Tabella 5 si rimanda a quanto già detto con riferimento alla Tabella 1.

2.6.10 Sintesi delle osservazioni alla Misura 4

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
4		Trenitalia	Si osserva come la misura richieda una rappresentazione dei costi per natura e non sulla base del conto economico per processi, come avviene attualmente sui sistemi informativi di Trenitalia e, conseguentemente, nell'ambito delle attività di certificazione dei contratti di servizio stipulati da Trenitalia. La società ritiene infatti che la rappresentazione per processo risulti più idonea a evidenziare i diversi aspetti della produzione del servizio e a valorizzare i trend di efficientamento industriale. L'adozione di un differente approccio comporterebbe notevoli costi.	Da respingere

2.6.11 Valutazioni

L'osservazione non può essere accolta in quanto una rilevazione dei costi per natura così come prevista dalla misura consente di verificare la correttezza nell'attribuzione dei costi comuni ai vari CdS, laddove una stessa IF sia incaricata di più servizi di trasporto pubblico ferroviario onerati da OSP. Inoltre, anche per uniformità della metodologia applicata a altri soggetti regolati (aeroporti, autostrade) la misura non viene modificata. Una rappresentazione per processo non farebbe che riflettere la struttura organizzativa dell'IF, senza evidenziare le voci economiche riferibili al singolo CdS. Inoltre, poiché la contabilità per processo è normalmente alimentata da una contabilità per natura, non si ravvede il motivo per cui essa dovrebbe generare maggiori costi, essendo di fatto già in uso.

2.6.12 Sintesi delle osservazioni alla Misura 4

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
4		AMP	Si propone di inserire nella Misura 4 il punto: I rendiconti dell'esercizio sono redatti individuando i fattori della produzione ed i relativi costi secondo la modulistica tipo proposta nell'Annesso 3 Tabella 5bis; la rendicontazione è allegata agli andamenti previsionali al 30/6 ed al 31/12 da acquisire entro 30 giorni dalla scadenza del periodo.	Da respingere

2.6.13 Valutazioni

Gli obblighi di contabilità regolatoria impattano sulla identificazione dei costi riferibili ai servizi oggetto di CdS. Pertanto, qualsiasi modifica dei criteri di imputazione degli stessi possono modificare l'entità dei costi pertinenti. In relazione al computo dei costi (operativi) efficienti, gli Schema proposti appaiono adeguati alle finalità perseguitate.

2.6.14 Sintesi delle osservazioni alla Misura 4

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
4	Annesso 2	AMP	Si segnala che su un territorio possono coesistere più CdS i cui servizi potrebbero avere una correlazione inversamente proporzionale e che l'Autorità dovrebbe farsi carico di organizzare una raccolta dati sistematica da pubblicare, su bollettini periodici, in merito a dati georiferiti del consumo di energia, di acqua potabile, di traffico telefonico da cui dedurre la popolazione presente nell'area del CdS.	Da respingere

2.6.15 Valutazioni

Si ritiene che le considerazioni espresse possano essere meglio considerate nell'ambito del monitoraggio dell'applicazione della delibera ART n. 48/2017.

2.6.16 Sintesi delle osservazioni alla Misura 4

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
4		AMP	Si propone di prendere in considerazione alcuni aspetti circa la tempistica di rendicontazione (adottare prospetti previsionali semestrali con riconciliazione annuale) sugli ammortamenti (si richiede la separazione dell'andamenti	Da respingere

degli ammortamenti per il materiale rotabile dagli altri investimenti) e sui canoni pedaggio (il GI fattura il canone del pedaggio alla IF non distinguendo il relativo CdS).

2.6.17 Valutazioni

La rendicontazione prevista dalla Misura 4 non ha carattere previsionale. Le stime dei costi (operativi) efficienti devono riposare su dati di consuntivo. Certamente, il confronto tra dati previsionali e consuntivi è importante ed avviene, di norma, con le tempistiche previste da CdS (di norma intervalli pluriennali) tra Piano economico finanziario e CoReg.

Al momento non si ritiene necessario, per le finalità del presente procedimento regolatorio, disporre l'acquisizione di dati previsionali. Tuttavia, ci si riserva di valutare tale opzione in occasione di successivi interventi regolatori.

In tema di ammortamenti, già i prospetti di CoReg contengono specifiche voci relative al materiale rotabile. Riguardo ai canoni di pedaggio, si conferma la prescrizione che debbano essere riportati separatamente per ogni CdS, laddove la IF detenga la titolarità di più CdS.

In aggiunta, alcuni aspetti saranno affrontati nell'ambito delle attività di revisione del PIR ai sensi dell'articolo 14, comma 1 del d. lgs. 15 luglio 2015, n. 112 e dell'art. 37 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, rispetto ai capitoli 2, 4, 5 e 6 di detto PIR.

2.6.18 Sintesi delle osservazioni alla Misura 4

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
4	Annesso 3	Federmobilità	Si suggerisce, in relazione alle tabelle dell'Annesso 3, di effettuare alcune modifiche di raggruppamento o suddivisione o eliminazione di alcune voci.	Da accettare parzialmente

2.6.19 Valutazioni

Gli schemi di contabilità regolatoria sono stati rivisti ma pur sempre nell'ottica di separare i dati contabili relativi alla globalità dei servizi onerati da OSP dai dati relativi ad eventuali altri servizi che l'impresa svolge in regime di libero mercato.

Le Tabelle 3-4-5 sono state riorganizzate tenendo conto delle osservazioni pervenute da tutti gli stakeholder. In particolare, per ogni CdS è stato compilato uno schema di conto economico (contenente, inter alia, l'apposita voce "costi per manutenzione/riparazione esternalizzata del materiale rotabile impiegato nel CdS") e uno schema stato patrimoniale (contenente, inter alia, l'apposita voce "immobilizzazioni per materiale rotabile").

Non appare invece utile separare nel conto economico il costo del personale amministrativo da quello impiegato nelle funzioni commerciale, vendita, informazioni e IT perché trattasi sempre di costi indiretti, la cui allocazione al singolo CdS sarà effettuata dall'impresa in base ad opportuni driver contabili liberamente stabiliti con riguardo alla specifica realtà aziendale.

Infine, nelle Tabelle 6-7 è stata recepita la correzione del refuso segnalato.

2.6.20 Sintesi delle osservazioni alla Misura 4

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
4		Conferenza Regioni e	Si richiede, in merito alla Misura 4, se l'Autorità: 1. eserciterà un potere di valutazione critica dei criteri contenuti nella relazione allegata ai dati della contabilità regolatoria (nelle relazioni di certificazione dei CER sono	Da accettare parzialmente

	Province Autonome	<p>riportati driver e formule) e quindi di intervento sui criteri stessi per eventualmente modificarli o se si limiterà a recepire passivamente quanto trasmesso;</p> <p>2. può integrare il punto 7 inserendo la frase "<i>I ricavi relativi ai servizi interregionali vengono allocati ai centri di costo relativi ai contratti di servizio interessati, attraverso metodologie che tengano conto anche della distribuzione dell'utenza sugli stessi</i>"</p>	
--	--------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

2.6.21 Valutazioni

In relazione all'osservazione è stato specificato al punto 11 della Misura 4 che l'Autorità acquisisce i dati a fini di monitoraggio e di alimentazione della banca dati.

Con riferimento ai servizi interregionali, al momento tale questione esula dall'ambito di intervento del presente procedimento regolatorio. Tuttavia, l'Autorità si riserva di valutare tale previsione nell'ambito di un prossimo intervento regolatorio.

2.6.22 Sintesi delle osservazioni alla Misura 4

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
4	Annesso 3	Conferenza Regioni e Province Autonome ASSTRA	In merito alle voci riportate nell'Annesso 3, si richiede di uniformare le diverse voci con quelle dell'Osservatorio TPL.	Da accettare

2.6.23 Valutazioni

L'osservazione è condivisibile, nell'ottica di ridurre l'aggravio per le IF derivante dalla compilazione della contabilità regolatoria, riducendo al contempo il rischio di possibili fraintendimenti e duplicazioni. Gli schemi di contabilità regolatoria contenuti nelle Tabelle dell'Annesso 3 sono stati quindi rivisitati al fine di assicurare uniformità di terminologia con le voci dell'Osservatorio TPL.

2.7 Misura 5 – Obblighi di rilevazione e rendicontazione tecnica per il GI

2.7.1 Sintesi dei contenuti della Misura 5.

La Misura 5 del Documento stabilisce gli obblighi di rilevazione e rendicontazione tecnica in capo al GI. Questo, in particolare, deve rilevare per ogni CdS i dati tecnici di cui alla Tabella 9, nell'Annesso 3, e rendere tali dati disponibili all'IF, all'EA e all'Autorità, secondo modalità e tempistiche definite dalla Misura stessa.

2.7.2 Sintesi delle osservazioni alla Misura 5

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
5	Generale	Federmobilità	Si evidenzia come, a tutela degli EA, al netto delle cause di forza maggiore quali calamità, sommosse, eventi delittuosi e simili, tutta la responsabilità dei disservizi debba essere allocata in capo all'IF. Sarà cura della stessa IF regolare i propri rapporti con il GI, a cui è legata da specifici contratti per la gestione dell'infrastruttura, o con il GS.	Da respingere

2.7.3 Valutazioni

Non si ritiene accoglibile la richiesta posto che il tema è ampiamente trattato nella delibera ART n. 16/2018 e rientra nell'ambito del suo monitoraggio.

2.7.4 Sintesi delle osservazioni alla Misura 5

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
5		AMP	Si propone di inserire nella Misura 5 un nuovo punto: “Ai fini della corretta contabilità regolatoria il GI fornisce all’IF fatturazione dei canoni di accesso all’infrastruttura specificando il periodo di riferimento (giorno di inizio-giorno di fine) e separatamente l’importo del pedaggio, l’importo dei servizi di parking e sosta, l’importo dell’energia, eventuali altre voci; la fattura è emessa con importi riferiti allo specifico CdS ovvero ai singoli treni che compongono il Programma di Esercizio dello specifico CdS”.	Da accettare

2.7.5 Valutazioni

In relazione all’osservazione formulata, si è integrata la Misura 5 (punto 3), richiedendo al GI di fornire “separata evidenza nell’ambito della fatturazione all’IF dei canoni di accesso all’infrastruttura ferroviaria, agli impianti di servizio e servizi forniti in tale ambito, nonché ai servizi complementari e ausiliari come definiti, per le reti diverse da quelle di cui all’art. 1, comma 2, del d.lgs. 15 luglio 2015, n. 112, all’art. 13, commi 9 e 11 del medesimo decreto legislativo, specificando altresì il periodo di riferimento”. Si è ritenuto opportuno richiamare, nella formulazione, l’art. 13, commi 9 e 11, del d.lgs. 112/2015 ai soli fini di elencazione della tipologia di servizi complementari e ausiliari. Si rileva peraltro che la IF titolare di un contratto di servizio deve riportare i dati segnalati nei prospetti di CoReg. Pertanto, risulta evidente che tali dati devono essere forniti dal GI con la propria fatturazione.

2.7.6 Sintesi delle osservazioni alla Misura 5

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
5	Annesso 3	AMP	In merito a quanto indicato all’Annesso 3, si propone di inserire due ulteriori specifiche quali: 4.a.i.2 di cui per spese di rinnovo (revamping, ...); 4.a.i.3 di cui per spese di manutenzione ciclica.	Da respingere

2.7.7 Valutazioni

Le spese per la manutenzione ciclica del materiale rotabile trovano motivazione nell’esigenza di garantire nel tempo il corretto funzionamento del bene; esse producono incremento di valore e quindi sono capitalizzabili, e possono quindi essere ammortizzate.

Ugualmente, le spese per rinnovo (o revamping) producono un incremento di valore del bene e come tali possono essere portate in ammortamento. I prospetti di contabilità regolatoria prevedono un’unica voce per tali ammortamenti.

2.7.8 Sintesi delle osservazioni alla Misura 5

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione

5	Conferenza Regioni e Province Autonome	Si evidenzia che i dati di qualità del servizio debbano comprendere anche aspetti relativi alla qualità dei servizi offerti in Stazione e alle tempistiche di intervento in caso di perturbazioni del servizio.	Da respingere
---	-----------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------

2.7.9 Valutazioni

Le condizioni di qualità offerte dal Gestore della stazione non si riflettono, di norma, sui costi del gestore dei servizi di trasporto e pertanto esulano dalla metodologia del *benchmarking*. In termini di contabilità regolatoria, tuttavia, i costi relativi all'infrastruttura ferroviaria, laddove operata dalla stessa IF gestrice dei servizi, devono comprendere anche quelli relativi alle stazioni passeggeri.

Torino, 26 novembre 2018

Il Dirigente Ufficio Servizi e Mercati Retail
F.to Dott.ssa Ivana Paniccia

2.8 ANNESSO

Tipologia di variabile	Valore min del coefficiente stimato	max	interpretazione
treni-km circolati annui (totali)	0.883***	0.965***	un aumento dell'1% dei treni*km circolati comporta un aumento del 0.88-0.96% dei costi operativi totali efficienti c.p.
costo unitario processo di manutenzione: (costo manutenzione ordinaria + costo addetti alla manutenzione) / h treno annue	0.245***	0.317***	un aumento dell'1% dei costi unitari del processo di manutenzione comporta un aumento del 0.24-0.32% dei costi operativi totali efficienti c.p.
costo unitario degli altri fattori di produzione: (costo trazione + costi di acquisizione di altri servizi da terzi + altri costi operativi) / h treno annue	0.191***	0.263***	un aumento dell'1% dei costi unitari degli altri fattori di produzione comporta un aumento del 0.19-0.26 % dei costi operativi totali efficienti c.p.
somma degli elementi di cui sono composti i treni	0.0343***	0.108***	un aumento dell'1% del n. degli elementi di cui si compongono i treni comporta un aumento del 0.03-0.11% dei costi operativi totali efficienti c.p.
percentuale di materiale rinnovato (revamping)	-0.0509**	-0.122***	un aumento dell'1% della percentuale di materiale rotabile rinnovato (revamping) comporta una diminuzione dello 0.05-0.12% dei costi operativi totali efficienti c.p.
n. treni in orario di punta / n. treni giornalieri	-0.216**	-0.316**	un aumento dell'1% della percentuale dei treni in orario di punta comporta una diminuzione dello 0.22-0.32% dei costi operativi totali efficienti c.p.
velocità commerciale (km/ora) sul traffico effettuato	-0.490***	-0.746***	un aumento dell'1% della velocità commerciale comporta una diminuzione dello 0.49-0.75% dei costi operativi totali efficienti c.p.
regolarità Treni (solo causa IF) = n. treni circolati / n. treni programmati	-1.182**	-1.539***	un aumento dell'1% della percentuale di treni regolari comporta una diminuzione dello 1.18-1.54% dei costi operativi totali efficienti c.p.