

Osservazioni di Autostrade per l'Italia S.p.A.

***sulla delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 16/2019 avente ad oggetto
"Sistema tariffario di pedaggio relativo alle concessioni di cui all'art. 43 del d.l. 201/2011".***

Codesta Autorità per la Regolazione dei Trasporti (d'ora in avanti, per brevità, "Autorità" o "ART") ha avviato, con delibera n. 16 del 18 febbraio 2019 (d'ora in avanti anche la "delibera"), un procedimento per l'approvazione di un nuovo sistema tariffario di pedaggio basato sul metodo del *price cap* e con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale con riferimento "*alle concessioni di cui all'articolo 43 del d.l. 201/2011, come richiamato dall'articolo 37 del medesimo decreto*".

Con la stessa delibera, codesta Autorità ha invitato i soggetti interessati a formulare osservazioni ed eventuali proposte sul documento di cui all'allegato A della delibera stessa entro il termine del 29.3.2019.

Nella delibera si legge che le concessioni di cui all'art. 43 del d.l. n. 201/2011 in relazione alle quali troverebbe applicazione il nuovo sistema tariffario sarebbero:

a) quelle il cui periodo regolatorio quinquennale è scaduto in epoca successiva all'entrata in vigore del d.l. n. 109/2018;

b) quelle il cui periodo regolatorio quinquennale è scaduto in data antecedente, ma per i quali non si sia ancora perfezionato l'aggiornamento del piano economico – finanziario (di seguito anche "PEF") alla data di entrata in vigore del medesimo d.l. 109/2018.

Autostrade per l'Italia S.p.A. (di seguito anche ASPI) contesta radicalmente la legittimità del perimetro di applicazione del nuovo sistema tariffario individuato da codesta Autorità ed in tal senso ha già impugnato la delibera n. 16/2019 dinanzi al Giudice competente con atto in corso di notifica.

Fermo quanto sopra – ed anche in relazione a quanto sopra - ASPI ritiene comunque di formulare alcune osservazioni ed indicazioni in ragione della materia oggetto della consultazione disposta dall'Autorità, senza che questo possa costituire, neppure implicitamente, condivisione della ipotizzata soggezione di ASPI alla emananda disciplina tariffaria e – quindi – con salvezza integrale di ogni azione a tutela già intrapresa e da intraprendere.

Le osservazioni sono articolate in:

- Parte I, in cui sono riportate le osservazioni di carattere generale relative al contenuto della delibera nel suo complesso;

- Parte II, in cui sono riportate osservazioni di carattere tecnico relative a singoli punti della delibera, secondo le modalità indicate nel documento “*modalità di consultazione*” di codesta Autorità.

Parte I

Prima di passare all'illustrazione delle osservazioni in merito alla delibera, è utile descrivere, anzitutto, il quadro normativo di riferimento.

1. Le norme di riferimento.

Con riferimento al settore autostradale, l'art. 16, comma 1, lett. a) del d.l. 28.9.2018, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla l. 16.11.2018, n. 130, ha modificato l'art. 37, comma 2, lett. g) del d.l. n. 201/2011, estendendo anche alle concessioni “*di cui all'articolo 43, comma 1 e, per gli aspetti di competenza, comma 2*” il potere dell'ART di stabilire sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del *price cap*, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale. Tale potere era inizialmente previsto solo “*per le nuove concessioni*”.

L'art. 37, comma 2, lett. g) del d.l. n. 201/2011 prevede oggi dunque che l'ART è competente “*con particolare riferimento al settore autostradale, a stabilire per le nuove concessioni nonché per quelle di cui all'articolo 43, comma 1 e, per gli aspetti di competenza, comma 2 sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del price cap, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione; a definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione; a definire gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni; a definire gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto*”.

L'art. 43, comma 1, del d.l. n. 201/2011, come modificato dall'art. 16, comma 1, lett. b) del d.l. 28.9.2018, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla l. 16.11.2018, n. 130, prevede che “*gli aggiornamenti o le revisioni delle convenzioni autostradali vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, laddove comportino variazioni o modificazioni al piano degli investimenti ovvero ad aspetti di carattere regolatorio a tutela della finanza pubblica, sono trasmessi, sentita l'Autorità di regolazione dei trasporti per i profili di competenza di cui all'articolo 37, comma 2, lettera g), in merito all'individuazione dei sistemi tariffari, dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti al CIPE che, sentito il NARS, si pronuncia entro trenta giorni e, successivamente, approvati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro trenta giorni dalla avvenuta trasmissione dell'atto convenzionale ad opera dell'amministrazione concedente*”.

L'art. 43, comma 2, del d.l. n. 201/2011, non modificato dal d.l. 28.9.2018, n. 109, prevede poi che “*gli aggiornamenti o le revisioni delle convenzioni autostradali vigenti alla data di*

entrata in vigore del presente decreto che non comportano le variazioni o le modificazioni di cui al comma 1 sono approvate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro trenta giorni dall'avvenuta trasmissione dell'atto convenzionale ad opera dell'amministrazione concedente".

L'art. 43, comma 2 bis, del d.l. n. 201/2011, introdotto *ex novo* ad opera dell'art. 16, comma 1, lett. c) del d.l. 28.9.2018, n. 109, prevede infine che *"nei casi di cui ai commi 1 e 2 il concedente, sentita l'Autorità di regolazione dei trasporti, verifica l'applicazione dei criteri di determinazione delle tariffe, anche con riferimento all'effettivo stato di attuazione degli investimenti già inclusi in tariffa"*.

2. Sulla carenza di potere dell'Autorità a definire un nuovo sistema tariffario per le concessioni già in essere. Illegittimità costituzionale ed incompatibilità comunitaria delle disposizioni legislative rilevanti e necessità di una interpretazione costituzionalmente orientata.

Il d.l. n. 109/2018, come convertito dalla l. n. 130/2018, viola, anzitutto, il principio *pacta sunt servanda*, perché interviene autoritativamente su un rapporto convenzionale in corso, modificandolo unilateralmente e in maniera peggiorativa per una sola delle parti e violando così anche l'art. 1372 del codice civile, secondo cui *"il contratto ha forza di legge fra le parti"*.

Sotto il profilo europeo, le disposizioni in esame alterano in modo unilaterale ed *ex post* la disciplina di rapporti concessori in essere. Esse si pongono pertanto in contrasto con principi essenziali dell'ordinamento economico dell'Unione, quali il principio *pacta sunt servanda* ed i principi di certezza e prevedibilità del quadro regolatorio delle attività economiche.

Si deve ricordare, in proposito, che la Commissione europea è già intervenuta, in passato, nei riguardi di un analogo intervento delle autorità italiane, disponendo l'avvio di una procedura di infrazione ai sensi dell'art. 258 TFUE. A fronte di un intervento legislativo nazionale - il d.l. n. 262/2006, convertito con l. n. 286/2006 - che modificava significativamente la disciplina tariffaria sancita dalle convenzioni vigenti in quel momento, la Commissione ha ritenuto che tale iniziativa alterasse unilateralmente ed *ex post* le condizioni economiche di contratti liberamente convenuti fra le parti e che, pertanto, fosse fonte di grave incertezza giuridica e costituisse, quindi, un fattore di disincentivo agli investimenti. La Commissione ha pertanto avviato una procedura d'infrazione (procedura C(2006) 2006/2419) ai sensi dell'art. 226 TCE (attuale art. 258 TFUE), contestando una violazione delle norme del Mercato Interno poste a tutela della libera circolazione dei capitali e della libertà di stabilimento, secondo il principio fondamentale di certezza giuridica.

La procedura è stata chiusa solamente dopo che le autorità italiane ebbero formalmente riconosciuto il rispetto del principio della non modificabilità unilaterale dei contratti in essere

(*pacta sunt servanda*) e assunto l'impegno a rispettare tale principio anche *pro futuro, de facto e de jure*. A tal fine fu infatti adottata una apposita modifica legislativa, attraverso un emendamento – disposto con l'art. 8 duodecies del d.l. n. 59/2008, convertito con l. n. 101/2008 – all'art. 2 del d.l. n. 262/2006, proprio al fine di evitare ulteriori possibilità di interventi unilaterali, con approvazione per legge di schemi di convenzione definiti in via negoziale tra concedente e concessionario. Lo schema di convenzione è stato sottoscritto, nel caso di ASPI, in data 12 ottobre 2007.

Conviene altresì ricordare che anche recentemente il regime tariffario di ASPI è stato esaminato dalla Commissione europea nel quadro di una procedura in materia di aiuti di Stato (procedura SA.49335), che ha accertato la compatibilità di una limitata proroga del rapporto concessorio, finalizzata alla realizzazione di determinati investimenti.

Tale procedura, che si è conclusa con una decisione positiva della Commissione del 27.4.2018, ha verificato che il regime concessorio di ASPI è fondato su corretti principi e criteri regolatori che, in quanto tali, non comportano alcun ingiustificato vantaggio per il soggetto concessionario, come sostenuto peraltro dalle stesse autorità italiane per tutto il corso dell'istruttoria di tale procedimento.

Eventuali modifiche al sistema tariffario di ASPI, quali quelle prospettate nella delibera dell'Autorità, appaiono quindi prive di qualsiasi giustificazione obiettiva e in diretto contrasto con i principi sopra ricordati del diritto europeo, con la conseguenza che codesta Autorità è tenuta - ove ritenga che le norme nazionali consentano o impongano tali modifiche - in ossequio ai principi elaborati dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, alla disapplicazione degli articoli 37, comma 1, lett. g e 43, commi 1, 2 e 2-bis, d.l. n. 201/2011, così come modificati dal d.l. n. 109/2018, per violazione della normativa e dei principi di diritto europeo.

A quanto sopra si aggiunga che nella delibera in esame, codesta Autorità sostiene una interpretazione delle norme rilevanti che porterebbe alla definizione di un loro ambito applicativo eccessivamente ampio e in contrasto oltre che con i principi del diritto europeo, anche con principi di rango costituzionale.

Nella delibera si legge, infatti, che il nuovo sistema tariffario in corso di approvazione troverebbe applicazione anche ai rapporti concessori il cui periodo regolatorio quinquennale sia scaduto in epoca successiva all'entrata in vigore del d.l. n. 109/2018 come convertito dalla l. n. 130/2018 o, anche se il periodo regolatorio sia scaduto prima, non si sia ancora perfezionato l'aggiornamento del piano economico – finanziario alla data di entrata in vigore del d.l. n. 109/2018.

Si tratta di una interpretazione che proietta l'ambito di applicazione delle norme non solo per il futuro, ma anche per il passato e che appare viziata da illegittimità costituzionale oltre che, anche in questo caso, da incompatibilità comunitaria.

L'illegittimità costituzionale discende anzitutto dall'evidente contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto risulta violato il legittimo affidamento del soggetto concessionario relativamente alla stabile prosecuzione del rapporto concessorio, nei termini previsti e determinati con la concessione e la convenzione e, peraltro, confermati dalle norme primarie con le quali la convenzione è stata approvata. Il rispetto del principio di ragionevolezza richiede, infatti, che le norme di legge siano interpretate in modo da non incidere in misura, appunto, irragionevole ed arbitraria su situazioni giuridiche già definite e su rapporti giuridici di durata, quali sono i rapporti concessori già in essere alla data di entrata in vigore di tali norme.

Si può sinteticamente ricordare, in proposito, che la giurisprudenza costituzionale ha definito le condizioni di legittimità che devono essere soddisfatte dalle norme di legge che incidono sui rapporti di durata, stabilendo, innanzitutto, che il legislatore può incidere su un rapporto di durata soltanto al ricorrere di una causa normativa adeguata. L'intervento legislativo deve pertanto trovare fondamento in circostanze sopravvenute, che giustifichino l'adozione della nuova disciplina, non essendo sufficiente una semplice nuova valutazione di opportunità del legislatore. Le norme che incidono sui rapporti di durata sono illegittime, inoltre, quando incidono sui rapporti stessi in modo improvviso e imprevedibile, come in questo caso, in cui si interviene sulla definizione del sistema tariffario delle concessioni già in corso, sulla base di un'interpretazione di una norma contenuta in un decreto-legge.

È pertanto necessario applicare le disposizioni secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata, volta ad evitare possibili profili di contrasto con i richiamati principi costituzionali.

3. Sulla carenza di potere dell'ART a stabilire un nuovo sistema tariffario con riferimento ad investimenti già completamente realizzati, ovvero in corso o da avviare per i quali il tasso di remunerazione è già fissato in convenzione.

Sempre ammesso e non concesso che le norme attribuiscono a codesta Autorità il potere di introdurre un nuovo sistema tariffario anche con riferimento alle concessioni in essere e alle relative procedure di aggiornamento o revisione del PEF, l'esercizio di tale potere non può comportare, in ogni caso, una rideterminazione della tariffa iniziale senza tener conto delle peculiarità di ciascuna concessione e della situazione specifica di ciascuna concessionaria, anche quanto alle modalità di remunerazione degli investimenti.

Quale che sia il nuovo ipotetico sistema tariffario, esso non potrà certo essere determinato in modo da modificare *in peius* la remunerazione spettante al Concessionario per investimenti già realizzati, che specificamente per quanto riguarda la convenzione di Aspi si estende per tutta la

durata della convenzione, sia per investimenti in corso o da avviare per i quali nella Convenzione è stato già determinato il relativo tasso di remunerazione. La determinazione delle tariffe secondo il sistema attuale prevede, infatti, che la remunerazione degli investimenti via via realizzati si rifletta sulla tariffa anno per anno, anche al fine di non imporre tariffe troppo elevate in un periodo temporale molto ristretto.

E' evidente, allora, che non si può, tramite un nuovo sistema tariffario, incidere sulla remunerazione degli investimenti in esame, perché il concessionario subirebbe – illegittimamente – una non congrua remunerazione degli investimenti stessi, anche in relazione ai rischi legati alla loro realizzazione, remunerazione che le spetta in funzione di investimenti già realizzati e da realizzare, appunto, sulla base di una disciplina della remunerazione prevista dalla convenzione e concordata con il concedente.

ASPI vedrebbe modificate *ex post*, dunque, le condizioni economiche sulla base delle quali opera ed ha operato, con conseguente violazione del diritto a vedersi riconosciuto il corrispettivo economico contrattualmente pattuito per la realizzazione degli investimenti stessi, con la realizzazione di perdite non altrimenti recuperabili e con la violazione dell'equilibrio sotteso ad ogni rapporto concessorio.

4. Sulla carenza di potere dell'ART a disciplinare aspetti diversi da quelli dell'indicatore di produttività.

Le norme abilitano l'ART, inoltre, a stabilire “*sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del price cap, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione*”.

La Convenzione di ASPI già prevede un sistema tariffario dei pedaggi basato sul metodo del *price cap*.

L'ART non ha alcun titolo, dunque, per modificare integralmente il sistema tariffario della convenzione di ASPI perché lo stesso è già fondato sul metodo che il legislatore indica come preferibile (i.e. quello del *price cap*).

Per quanto concerne la componente di recupero di produttività, la stessa è determinata nella Convenzione di ASPI nella misura del 30% dell'inflazione per tutto il periodo della concessione.

L'ART, sulla base della citata normativa, può pertanto, al più, provvedere ad una proposta di parametrizzazione dell'indicatore di produttività X su base quinquennale, ma comunque solo con decorrenza dal prossimo periodo regolatorio (2023 – 2027).

5. Sulla carenza di potere dell'Autorità a stabilire un nuovo sistema tariffario per le concessioni il cui procedimento di aggiornamento del PEF è stato avviato prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 109/2018 e che entro tale data avrebbe dovuto già essere concluso.

Ammesso e non concesso che le norme attribuiscono a codesta Autorità il potere di introdurre un nuovo sistema tariffario anche con riferimento alle concessioni in essere e alle relative procedure di aggiornamento e revisione del PEF, tale potere non potrebbe comunque essere esercitato con riferimento al procedimento di aggiornamento del PEF attualmente in corso per ASPI, volto a regolare il nuovo quinquennio regolatorio 2018-2022.

Il potere esercitato da codesta Autorità si fonda sulla sopravvenuta entrata in vigore di una norma (i.e. l'art. 16, comma 1, lett. a) del d.l. n. 109/2018) che non può certamente trovare applicazione, infatti, a quel procedimento di aggiornamento.

La non applicabilità della norma introdotta dal d.l. n. 109/2018 al procedimento in esame discende, in primo luogo, dal fatto che la norma stessa è entrata in vigore in un momento successivo al momento di avvio del procedimento di aggiornamento del PEF di ASPI e allo svolgimento del procedimento stesso.

La norma è entrata in vigore, infatti, il 19.11.18, data di pubblicazione in G.U. della l. n. 130/2018, di conversione del d.l. n. 190/2018 o, al più, il 29.9.2018, a voler considerare la data di pubblicazione in G.U. del d.l. n. 109/2018.

Il quinquennio regolatorio di ASPI si è concluso il 31.12.2017.

Ai sensi dell'art. 11 della Convenzione di concessione di ASPI, così come modificato dall'art. 3 dell'atto aggiuntivo sottoscritto il 24.12.2013, il PEF *“è aggiornato dal Concessionario con periodicità quinquennale, entro il 30 giugno 2018”*. Il PEF è redatto dal Concessionario d'accordo con il Concedente e poi sottoposto all'approvazione delle amministrazioni competenti. Ai fini della successiva approvazione del PEF stesso, nel caso di specie avrebbe dovuto trovare applicazione, poi, il procedimento di cui all'art. 43, comma 1, del d.l. n. 201/2011, che, nella formulazione allora vigente, prevedeva che gli aggiornamenti o le revisioni delle convenzioni autostradali, laddove comportino variazioni o modificazioni al piano degli investimenti ovvero ad aspetti di carattere regolatorio a tutela della finanza pubblica, sono sottoposti al parere del CIPE che, sentito il NARS, *“si pronuncia entro 30 giorni”* e, successivamente, approvati con decreto del MIT, di concerto con il MEF, *“da emanarsi entro 30 giorni”* dalla avvenuta trasmissione dell'atto convenzionale ad opera dell'amministrazione concedente.

Con nota del 4.1.2018, all'indomani della scadenza del suddetto quinquennio regolatorio, il MIT ha avviato il procedimento di aggiornamento del PEF volto a disciplinare il nuovo periodo regolatorio 2018-2022.

All'avvio del procedimento è seguita, poi, una fitta interlocuzione tra ASPI ed il Concedente, durante la quale il Concedente stesso, sulla base della normativa allora vigente, ha richiesto ad ASPI l'invio dei dati e dei documenti necessari per addivenire ad una versione condivisa del Piano.

Tenuto conto di tutte le integrazioni e le modifiche concordate con il Concedente nel corso dell'istruttoria, in data 15.6.2018 ASPI ha presentato, infine, la versione definitiva di aggiornamento quinquennale del PEF, nel rispetto dei tempi convenzionalmente previsti. Accorgimenti minimi alla suddetta proposta di PEF sono stati poi apportati, d'accordo con il Concedente, nel corso del mese di agosto 2018.

Solo il successivo 28.9.2018 è stato approvato il d.l. n. 109/2018, convertito poi con l. n. 130/2018, pubblicata in data 19.11.2018, che ha esteso anche alle concessioni "di cui all'articolo 43, comma 1 e, per gli aspetti di competenza, comma 2" il potere di codesta Autorità di stabilire sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del *price cap*, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale.

La normativa di cui codesta Autorità pretende di fare applicazione costituisce, dunque, *ius superveniens* sia rispetto alla normativa vigente al momento di avvio del procedimento in esame, sia rispetto al momento in cui ASPI, d'accordo con il Concedente, ha definito la proposta di aggiornamento del PEF da sottoporre all'approvazione delle amministrazioni competenti.

La normativa di cui codesta Autorità pretende di fare applicazione è certamente inidonea, pertanto, ad integrare le regole applicabili al procedimento in esame.

In caso contrario si finirebbe per applicare al procedimento in esame regole diverse rispetto non solo a quelle che vigevano quando il procedimento stesso è stato avviato, ma anche regole diverse rispetto a quelle che vigevano quando il procedimento stesso è stato istruito e completato, in violazione del principio generale per cui le regole non possono essere cambiate a procedimento ormai iniziato e, men che meno, a procedimento ormai concluso.

Né la circostanza che non si sia ancora conclusa la successiva procedura di approvazione del PEF da parte delle amministrazioni competenti può importare l'applicazione nel caso di specie di una normativa diversa da quella che avrebbe trovato altrimenti applicazione.

Nel caso di ASPI, sin dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 109/2018 e vieppiù alla data di conversione del d.l. stesso, le amministrazioni competenti avrebbero dovuto, infatti, aver già provveduto ad approvare la proposta di aggiornamento del PEF.

Secondo la scansione procedimentale delineata dall'art. 43, comma 1, del d.l. n. 201/2011, il PEF avrebbe dovuto essere approvato, infatti, entro 60 giorni dalla definizione (del 15.6.18) del PEF da parte del Concessionario, di cui 30 giorni per l'approvazione da parte del PEF stesso da parte del CIPE ed ulteriori 30 giorni per l'approvazione del documento da parte del MIT, di concerto con il MEF.

Nel caso di specie, l'*iter* approvativo non si era allora (e non si è), invece, ancora concluso in ragione di ritardi imputabili al solo Concedente, e non certo al Concessionario che ha

tempestivamente e diligentemente fornito tutti gli elementi necessari alla definizione del documento di programmazione economica in esame.

Non è possibile, dunque, far ricadere su ASPI le conseguenze negative di tali ritardi.

Come ha frequentemente ribadito la giurisprudenza in materia, le sopravvenienze normative non possono comunque trovare applicazione in caso di mancato rispetto dei termini di conclusione del procedimento, pena la violazione dell'affidamento del privato, esposto a sopravvenienze normative che non si sarebbero avute laddove i termini di conclusione del procedimento fossero stati diligentemente rispettati dalle amministrazioni competenti

Parte II

Si svolgono di seguito, per completezza, anche alcune considerazioni in relazione ai profili metodologici e tecnici del documento sottoposto a consultazione, evidenziando preliminarmente che i dubbi e le carenze sul piano metodologico non possono poi che riverberarsi sull'attendibilità e coerenza tecnica della decisione finale e che la mancata ostensione, da parte dell'Autorità, dei dati e delle informazioni di base sulla base dei quali è stato avviato il procedimento costituisce un ostacolo evidente alla piena e consapevole partecipazione da parte di ASPI al medesimo procedimento.

Infatti:

- l'Autorità ha operato le proprie stime sulla base di dati tecnico-economici contenuti in banche dati non accessibili ai concessionari;

- gli obiettivi di produttività sono individuati per un solo quinquennio, con conseguente incertezza circa il raggiungimento degli obiettivi richiesti. I concessionari non possono verificare né i dati del quinquennio, né simulare/stimare gli obiettivi di produttività per i quinquenni successivi. L'Autorità avrebbe dovuto, invece, quantomeno mettere a disposizione la banca dati utilizzata per elaborare gli obiettivi di produttività per le singole concessionarie e indicare i criteri di determinazione degli standard di produttività al fine di un confronto costruttivo su tali criteri con le concessionarie stesse;

- gli standard di qualità non sono individuati in maniera chiara e il raggiungimento o meno degli standard stessi non è verificabile con criteri oggettivi;

- viene introdotto un illegittimo sistema di penalità per il caso di mancato raggiungimento degli standard di qualità.

Fermo restando quanto sopra, ASPI formula le seguenti osservazioni di carattere puntuale al contenuto della delibera n. 16/2019:

Punto	Paragrafo	Citazione del testo oggetto di osservazione/proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione/delle motivazioni sottese alla proposta di modifica o integrazione
2	2.3 & 2.4	<p>Anno Base: l'ultimo esercizio per il quale sia disponibile un bilancio approvato nelle forme prescritte e certificato da società di revisione contabile, sulla cui base il concessionario sia in grado di predisporre i dati della contabilità regolatoria</p> <p>Anno Ponte: l'esercizio che si interpone tra l'Anno base ed il primo anno del periodo regolatorio, nel corso del quale il concessionario provvede agli adempimenti inerenti all'elaborazione ed</p>		<p>Si rileva che la delibera non spiega in maniera puntuale le modalità di aggiornamento dei piani che risultano attualmente scaduti alla data di pubblicazione della delibera.</p> <p>Secondo le definizioni: (i) l'Anno Base corrisponde all'ultimo esercizio per il quale sia disponibile un bilancio approvato; (ii) l'Anno Ponte corrisponde all'esercizio che si interpone tra l'Anno Base e il primo anno del periodo regolatorio.</p> <p>Per Autostrade per l'Italia, il cui periodo regolatorio risulta scaduto al 31/12/2017, essendo l'Anno Base e l'Anno Ponte di fatto superati, non si ritengono ragionevoli le definizioni fornite dalla delibera, in quanto:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), insieme al Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), ha provveduto a riconoscere nel corso degli anni passati gli adeguamenti tariffari sulla base della normativa vigente; - Il tasso di efficientamento X previsto dalla nuova formula di <i>price</i>

		<p>alla presentazione al concedente ed all’Autorità della proposta di revisione del Piano Economico Finanziario e del Piano Finanziario Regolatorio</p>		<p><i>cap</i> verrebbe applicato retroattivamente senza lasciare il tempo di implementare gli obiettivi di efficienza individuati da tale parametro;</p> <ul style="list-style-type: none"> - il tasso di inflazione programmato non risulterebbe aggiornato rispetto alle ultime previsioni individuate nel Documento di Economia e Finanza (DEF) pubblicato dal MEF.
6	6.1 & 6.2	<p>Sulla base della tariffa unitaria media integrata, relativa a ciascuna annualità del periodo concessorio, il concessionario, nel rispetto della normativa vigente e a parità di ricavi complessivi, determina i pedaggi afferenti alle diverse classi di veicoli e tipologie di tratta autostradale. La modulazione della tariffa per classe veicolare, da applicare con riferimento all’impatto ambientale, è determinata nel rispetto</p>		<p>Si evidenzia che la modulazione tariffaria come prevista dalla delibera, applicabile solo a parità di ricavi complessivi, non risulta incentivante per il concessionario autostradale al fine di stimolare lo stesso a introdurre tali modulazioni al fine del miglioramento del servizio alla clientela.</p>

	<p>delle previsioni normative in materia.</p> <p>Il concessionario può essere autorizzato dal concedente ad attuare forme di modulazione tariffaria ulteriori rispetto a quelle di cui al punto 6.1, sempre a parità di ricavi complessivi, basate, in via esemplificativa e non esaustiva, su:</p> <p>a) classificazione diversa e/o più articolata dei veicoli, con eventuale graduale superamento del principio “asse-sagoma”, così come disciplinato dal decreto interministeriale 19 dicembre 1990, n. 2691;</p> <p>b) classificazione delle tratte</p>		
--	--	--	--

		<p>autostradali in base a criteri di valutazione delle modalità di utilizzo prevalente, dell'incidenza dei costi di costruzione e/o manutenzione, del livello di traffico;</p> <p>c) articolazione per fasce orarie (es.: peak/off-peak);</p> <p>d) differenziazione giornaliera (es.: feriale/festivo);</p> <p>e) tipologia traffico merci (es.: modale/intermodale);</p> <p>f) agevolazioni per utilizzatori frequenti</p>		
8	1	<p>Alla tariffa determinata ai sensi dei precedenti punti 5, 6 e 7, vanno aggiunti:</p> <p>a) quanto il concessionario è tenuto a corrispondere ai</p>		<p>Si rileva che la delibera non indica in maniera puntuale le modalità con cui il canone di concessione e gli altri oneri, inclusi gli oneri supplementari legati ai mezzi d'opera, debbano essere inclusi nel calcolo della tariffa predeterminata.</p>

	<p>soggetti legittimati, segnatamente:</p> <p>a.1) il canone annuo ai sensi dell'art. 1, comma 1020, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, fissato in misura pari al 2.40% dei proventi netti dei pedaggi;</p> <p>a.2) l'integrazione al canone di cui all'art. 19, comma 9 bis, del d.l. 78/2009, convertito nella l. 102/2009, come modificato dall'art. 15, comma 4, del d.l. 78/2010, convertito nella l. 122/2010;</p> <p>a.3) le imposte e ogni altro onere previsto per legge;</p> <p>b) gli oneri supplementari a carico dei mezzi d'opera per l'adeguamento delle infrastrutture stradali di cui</p>	
--	---	--

		all'art. 34, comma 2, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285.		
10	1 & 2	<p>Per l'allocazione e l'ammissibilità dei costi operativi sono presi in considerazione, con riferimento al bilancio d'esercizio del concessionario, i costi iscrivibili alle voci 6, 7, 8, 9, 11 e 14 di cui all'articolo 2425 del codice civile, o analoghe voci in caso di adozione dei principi contabili internazionali IAS/IFRS o di gestione diretta della concessione da parte degli enti territoriali.</p> <p>Sono altresì ammissibili gli utilizzi di fondi di accantonamento destinati</p>		<p>Si rileva che i punti 10.1 e 10.2 dell'Allegato A della Delibera, rispetto all'ammissibilità dei costi operativi per la tariffa di gestione, non risultano sufficientemente chiari e potrebbero portare a una scorretta allocazione dei costi. In particolare si evidenzia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la voce 7 dell'articolo 2425 include le manutenzioni cicliche dell'infrastruttura autostradale, incluso l'utilizzo annuo del fondo ad esse dedicato; - tale fondo viene anche considerato al punto 10.2 della delibera sulla base dell'importo medio registrato nel corso degli ultimi 5 anni; - la voce 14 dell'articolo 2425 tiene conto dei costi sostenuti dal concessionario per il canone di concessione e altri oneri, che come indicato dalla stessa delibera (paragrafo 8.1) non dovrebbero essere consuntivati nella tariffa media predeterminata.

		<p>alla manutenzione ciclica dell'infrastruttura autostradale, sulla base dell'importo medio degli stessi, registrato nei cinque anni precedenti l'Anno ponte.</p>	
10	3	<p>Rappresentano oneri non ammissibili ai fini regolatori, oltre che i costi riconducibili ad attività di cui al precedente punto 3.1 lettera c), le tipologie di costo di seguito indicate, che in nessun caso potranno essere considerate nel perimetro dei costi operativi: a) oneri finanziari; b) oneri fiscali, ad esclusione dell'IRAP sul costo del lavoro e dei tributi locali; [...].</p>	<p>Si evidenzia che sin a partire dal 2015 l'IRAP sul costo del lavoro rappresenta un onere fiscale deducibile al 100% (Legge di Stabilità 2015) e non risulta corretto escluderlo dagli oneri non ammissibili.</p>

12	1	<p>Il Capitale Investito Netto (CIN) è rappresentato dagli importi relativi alle seguenti immobilizzazioni materiali e immateriali, al netto degli ammortamenti, purché riconosciuti dal concedente:</p> <p>a) asset non reversibili, di dotazione iniziale o acquisiti nel corso della concessione, come quantificati al primo gennaio dell'Anno base di ciascun periodo regolatorio, purché funzionali all'esercizio della gestione autostradale;</p>		<p>Riguardo Autostrade per l'Italia, che non ha adottato il regime del "riequilibrio", si evidenzia che non vi è un CIN riconosciuto storicamente dal concedente, in quanto non oggetto di specifica determinazione, ma il solo riconoscimento di specifiche iniziative (remunerate e non remunerate) che corrispondono solo ad una parte limitata degli asset.</p> <p>Quindi gli asset (peraltro in corso di ammortamento), relativi alle precedenti Convenzioni (a partire da quella del 14 aprile del 1956) e dei relativi Atti Aggiuntivi, non sono stati mai valutati ai fini del CIN regolatorio, in quanto non rilevanti per la valutazione dei costi ammessi.</p> <p>In considerazione di ciò, la definizione fornita del CIN regolatorio non risulta condivisibile, poiché incorpora un elemento di discrezionalità legato al riconoscimento da parte del Concedente di asset regolatori degli investimenti relativi a Convenzioni precedenti quella cosiddetta "Unica" del 2007. Si rileva in particolare che per questa tipologia di asset risulterebbe complesso identificare eventuali extra-costi, non rilevanti per la contabilizzazione del CIN, sia per quanto riguarda il valore degli investimenti che per i relativi ammortamenti già consuntivati.</p> <p>Inoltre è da rilevare che con la determinazione di un CIN a costi storici non si tiene conto della avvenuta privatizzazione di Autostrade sulla base di un</p>

		<p>b) asset reversibili, relativi agli investimenti realizzati nel corso della concessione, come quantificati al primo gennaio di ciascun esercizio del periodo regolatorio, comprensivi del valore di subentro da corrispondere al concessionario uscente, ovvero del valore delle opere assentite già eseguite e non ancora ammortizzate alla scadenza della precedente concessione, al netto della preconstituita</p>	<p>contratto price-cap con tariffe legate all'inflazione, senza capitale regolatorio, ad un prezzo di circa 4,5 volte il costo storico netto.</p>
--	--	---	---

		riserva vincolata per ritardati investimenti.		
12	2	<p>Fatto salvo quanto specificato nella presente Sezione, per la determinazione del capitale investito netto sono ammissibili ai fini tariffari, con riferimento all'intero periodo concessorio:</p> <p>a) i costi iscrivibili alle voci B-I (1. costi di impianto e di ampliamento; 2. costi di sviluppo; 3. diritti di brevetto industriale e diritti di utilizzazione delle opere dell'ingegno; 4. concessioni, licenze, marchi e</p>		<p>Rispetto alla definizione del CIN basato sulle voci di stato patrimoniale si evidenzia che Autostrade per l'Italia applica i principi contabili internazionali (IAS) e più specificatamente, riguardo i beni reversibili, l'interpretazione contabile internazionale IFRIC 12 (Accordi per servizi in concessione), anziché i principi nazionali ITA GAAP richiamati dalla delibera. La definizione fornita dall'Autorità non risulta pertanto completa.</p> <p>Di conseguenza non è possibile identificare i suddetti valori di bilancio con i costi ammessi ai fini del CIN. Infatti, tra l'altro, in base all'applicazione dell'IFRIC 12 Autostrade per l'Italia ha contabilizzato, al momento dell'applicazione di tale principio, nell'Attivo tra le Immobilizzazioni anche il valore attuale di diritti concessori relativi a cespiti per i quali l'investimento non era stato ancora sostenuto. In conseguenza a quanto sopra la concessionaria ha applicato i relativi ammortamenti, quindi ben prima che l'opera fosse costruita ed entrata in esercizio, determinando sul bilancio una valorizzazione delle immobilizzazioni molto ridotta rispetto alla contabilizzazione degli stessi cespiti effettuata secondo una contabilità regolatoria.</p> <p>Inoltre si evidenzia che attualmente, nelle convenzioni a "riequilibrio", non</p>

		<p>diritti simili; 6. immobilizzazioni in corso e acconti; 7. altre) e B-II (1. terreni e fabbricati; 2. impianti e macchinario; 3. attrezzature industriali e commerciali; 4. altri beni; 5. immobilizzazioni in corso e acconti) dell'articolo 2424 del codice civile, al netto dell'eventuale valore residuo al termine della concessione o della vita utile;</p> <p>b) il capitale circolante netto rappresentato</p>		<p>è previsto nel calcolo del CIN il capitale circolante netto. L'inclusione di tale parametro comporta quindi una discontinuità con i sistemi tariffari vigenti.</p>
--	--	---	--	---

		dal saldo tra rimanenze, crediti verso clienti e debiti commerciali.		
12	3 & 6	<p>In merito alla valorizzazione degli <i>asset</i> da imputare a CIN all'Anno base, il concedente potrà optare in alternativa:</p> <p>a) per il valore corrente netto (CIN rivalutato), espresso sulla base dell'indice di rivalutazione di cui al punto 12.6;</p> <p>b) per il valore contabile netto (CIN contabile).</p> <p>[...]</p> <p>Qualora il concedente opti per una valorizzazione del CIN rivalutato, sono</p>		<p>Non si ritiene condivisibile la proposta dell'Autorità di lasciare al concedente la facoltà di scegliere rispetto alla rivalutazione del CIN in quanto:</p> <ul style="list-style-type: none"> - come riportato dalla stessa Autorità nella Relazione Illustrativa allegata alla delibera n. 119/2017, relativa allo schema di concessione e al sistema tariffario delle tratte autostradali A5, A4/5, e A21, i due approcci – rispettivamente (i) utilizzo del WACC reale pre-tax per remunerare il CIN rivalutato, (ii) utilizzo del WACC nominale pre-tax per remunerare il CIN non rivalutato – sono neutri dal punto di vista economico e dei calcoli tariffari; - per il settore aeroportuale inoltre (delibere 64/2014 e 92/2017) l'Autorità ha ritenuto opportuno lasciare al gestore aeroportuale l'opzione di scegliere tra il CIN rivalutato e il CIN non rivalutato.

		<p>utilizzati i seguenti indici di rivalutazione:</p> <p>a) il deflatore degli investimenti fissi lordi per valorizzare gli <i>asset</i> non reversibili all'inizio di ciascun periodo regolatorio;</p> <p>b) l'inflazione programmata di cui alla misura 16.1 per valorizzare gli asset all'interno di ciascun periodo regolatorio</p>		
14	1	<p>Per quanto riguarda la quantificazione degli investimenti in beni reversibili, ammissibili ai fini tariffari, valgono i seguenti principi:</p> <p>[...]</p>		<p>Non risulta del tutto condivisibile il criterio adottato dall'Autorità rispetto all'ammissibilità degli extra-costi legati agli investimenti. Questi dovrebbero tenere conto, oltre ai costi relativi alle modifiche progettuali ai sensi dell'art. 106 del Codice, anche degli extra-costi derivanti da contenziosi giudiziali (ad esempio contenziosi con l'appaltatore o sugli espropri) nel caso in cui non emergano responsabilità a carico della concessionaria.</p>

		<p>c) per ciascun investimento, in presenza di un importo di spesa a consuntivo superiore al valore risultante dal progetto definitivo, il maggior costo può essere considerato ammissibile esclusivamente qualora derivi da modifiche progettuali ammissibili ai sensi dell'art. 106 del Codice. La prova della sussistenza di circostanze specifiche è posta a carico del</p>		
--	--	---	--	--

		<p>concessionario, mentre il concedente verifica, di volta in volta, la veridicità dei presupposti di fatto.</p>	
16	1 – 6	<p>Tasso di remunerazione del capitale investito</p>	<p>Pur non avendo tutti gli elementi per fornire un commento completo, si ritiene che in merito al tasso di remunerazione del capitale investito la proposta dell’Autorità risulti in generale in linea con quanto recentemente definito dal CIPE con la delibera n. 68/2017.</p> <p>In considerazione di ciò, l’Autorità potrebbe proporre al CIPE alcuni aspetti migliorativi della attuale metodologia, con particolare riferimento alla selezione delle società comparabili utilizzate per la stima del beta:</p> <ul style="list-style-type: none"> - attualmente la regolamentazione definita dalla Delibera del CIPE prevede di stimare il parametro beta sulla base delle società autostradali quotate a livello nazionale, Atlantia e SIAS; - aspetti congiunturali, o operazioni di mercato possono alterare anche significativamente i rendimenti delle società quotate per periodi di tempo anche significativi, tali da influenzare la stima del beta.

			<p>In considerazione di ciò e degli eventi che si sono effettivamente verificati nel mercato azionario per i gruppi autostradali quotati nel corso dell'ultimo anno:</p> <ul style="list-style-type: none"> - si ritiene ragionevole la proposta dell'Autorità di ampliare il campione di analisi ad altre società quotate anche al di fuori dei confini nazionali. I gruppi rilevanti quotati in Europa che si occupano della gestione autostradale che potrebbero essere inclusi nel campione di stima del beta sono Atlantia, SIAS, Vinci, e Eiffage; - non si ritiene ragionevole la proposta dell'Autorità di estendere il campione di stima del beta a società non operative nel settore autostradale in quanto il settore autostradale è caratterizzato da rischi sistematici specifici non comuni ad altri settori. L'utilizzo di un campione "allargato" di stima del parametro beta comporterebbe dunque un elemento discrezionale a livello metodologico che condurrebbe ad esiti non del tutto prevedibili dagli investitori e dalla stessa Autorità nei periodi regolatori futuri. <p>Inoltre, rispetto agli altri parametri utilizzati per la stima del tasso di remunerazione del capitale investito si evidenzia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gearing: Non si ritiene condivisibile la proposta dell'Autorità di
--	--	--	---

				<p>misurare il gearing per il calcolo del WACC sulla base di dati medi del settore rilevati sui dati di libro delle concessionarie per un periodo di 5 anni. Ogni società concessionaria è infatti caratterizzata da una struttura finanziaria specifica, legata alle caratteristiche della società e dell'infrastruttura gestita. L'utilizzo dei dati di libro relativi all'indebitamento netto e al patrimonio netto non è corretto dal punto di vista metodologico. Una misura corretta del livello di gearing efficiente può essere individuata nel livello di gearing nozionale, in linea con la prassi regolatoria adottata da altri regolatori in Italia e all'estero.</p>
--	--	--	--	---

- **Costo del debito:** in linea con quanto indicato per il calcolo del gearing, non si ritiene condivisibile la metodologia proposta dall'Autorità per la stima del costo del debito basato sulla media di settore e sui dati storici relativi agli ultimi cinque anni. Infatti, il costo del debito calcolato come media dei dati relativi agli ultimi cinque anni non risulterebbe in linea con il calcolo del tasso risk free rate, basato sulla media degli ultimi 12 mesi. Le concessionarie autostradali risentono di condizioni di accesso al mercato del credito differenti che risultano correlate alle caratteristiche delle singole società e delle infrastrutture gestite, nonché al piano degli investimenti. La metodologia attualmente utilizzata per il settore, basata sul costo del debito effettivo di ciascuna concessionaria

rilevato sui dati dell'ultimo bilancio disponibile, prevedendo il cap al 2% rispetto al livello del risk free rate, garantisce già di fatto un allineamento verso un costo del debito efficiente per tutte le concessionarie.

- **Risk Free Rate:** La delibera prevede che il tasso di remunerazione del capitale investito (WACC) e i relativi parametri vengano aggiornati all'inizio del periodo regolatorio ogni cinque anni. Tuttavia, in considerazione della volatilità del tasso di rendimento privo di rischio (Risk Free Rate) nel corso degli ultimi anni, l'Autorità potrebbe prendere in considerazione l'ipotesi di verificare la stabilità del Risk Free Rate a metà del periodo regolatorio, ed eventualmente di aggiornarne la stima, oltre determinati valori soglia. Una metodologia analoga è stata adottata nel 2015 dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) per i settori di elettricità e gas. ARERA ha previsto periodi regolatori della durata di sei anni e la revisione del Risk Free Rate alla fine del terzo anno del periodo regolatorio.
- **Beta:** Per le concessionarie che dovranno far fronte nei prossimi anni a rilevanti piani di investimento si richiede all'Autorità di considerare l'inclusione nel calcolo del beta di un aggiustamento al rialzo per tenere conto della maggiore rischiosità legata alla leva operativa e al rischio di default.

				<p>Infine si evidenzia che la metodologia descritta dall’Autorità risente di alcuni elementi di incertezza e relativa trasparenza con particolare riferimento a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - l’utilizzo dei dati storici delle concessionarie italiane per il calcolo del gearing e del costo del debito di settore, che non risultano pubblicamente disponibili; - per il calcolo del beta, l’Autorità non ha indicato se i beta da utilizzare nel calcolo sono “raw” o “adjusted”.
18	1	<p>Tasso di inflazione programmato</p> <p>La variabile P_{t+1} con riferimento alla formula di aggiornamento tariffario di cui al punto 17, corrisponde al tasso di inflazione programmata relativo all’anno di applicazione della tariffa, come risultante dall’ultimo Documento di Economia e Finanza disponibile all’inizio di</p>		<p>Si evidenzia che la delibera non riporta in maniera chiara quale tasso di inflazione programmata debba essere utilizzato per l’aggiornamento tariffario nel corso del periodo regolatorio. Attualmente, il tasso di inflazione programmato individuato all’inizio del periodo regolatorio, sulla base delle ultime stime disponibili del Documento di Economia e Finanza (DEF), viene aggiornato di anno in anno in sede di aggiornamento tariffario sulla base delle ultime stime pubblicate.</p> <p>Si evidenzia peraltro che nella Convenzione di Autostrade per l’Italia viene prevista la determinazione della componente inflattiva in tariffa in base al tasso d’inflazione reale, valore più aderente e rappresentativo dell’andamento dell’economia.</p>

		ciascun periodo regolatorio.		
19	1 & 2	Obiettivo di incremento della produttività da efficientamento		<p>In generale si condivide la proposta dell’Autorità di stabilire obiettivi di efficientamento dei costi operativi sulla base di una metodologia oggettiva e robusta. La delibera n. 70/2016 dell’Autorità declina tali aspetti, individuando una metodologia di calcolo dei parametri di efficienza basata sui dati storici delle concessionarie e stime di carattere econometrico. A tal proposito si evidenzia che:</p> <ul style="list-style-type: none"> - l’Autorità dovrebbe mettere a disposizione il dataset utilizzato per la stima dei parametri di efficientamento del settore. Non si ritiene che tali dati debbano essere considerati particolarmente sensibili, in quanto relativi per la maggior parte a dati pubblici di bilancio. Pertanto la loro condivisione consentirebbe una maggiore trasparenza della regolamentazione e la possibilità di effettuare stime dei parametri in autonomia. - per le società concessionarie autostradali che si trovano già sulla frontiera efficiente, o che hanno raggiunto ambiti ottimali di gestione in termini di estesa chilometrica del network, non risulta possibile definire obiettivi ulteriori di efficienza, oltre la frontiera individuata. - gli obiettivi di efficienza individuati per le singole concessionarie dovrebbero ridursi nel corso del tempo in quanto dopo un certo impiego dei fattori la produttività marginale dovrebbe diventare

decescente.

- si ritiene che la media ponderata degli obiettivi di efficienza individuati non può risultare diversa rispetto al tasso di efficientamento medio del settore, che dovrebbe quindi costituire un benchmark di riferimento per i target che verranno individuati dall'Autorità.

Infine, rispetto all'implementazione del parametro di efficienza si segnala che risulterebbe più corretto escludere dall'ambito di applicazione:

- i) Costi di manutenzione. L'Autorità ha già indicato nella relazione istruttoria allegata alla delibera n.133/2018 per la tratta autostradale A4 che ritiene ragionevole includere nell'ambito di applicazione del parametro di efficientamento le attività di manutenzione, in quanto queste devono essere svolte in maniera efficaci ed efficiente, massimizzando il rapporto tra obiettivi e risultati. A tal proposito si evidenzia che i costi di manutenzione vengono definiti *ex-ante* sulla base del quadro esigenziale di ciascuna opera in accordo con il concedente. Sulla base di ciò i costi riconosciuti per le manutenzioni rispettano di fatto i criteri di efficacia ed efficienza richiesti dall'Autorità, sulla base anche di considerazioni di carattere tecnico legate alla

				<p>qualità e alla sicurezza, che l'analisi condotta dall'Autorità tramite la stima econometrica dei parametri non è in grado di rilevare.</p> <p>ii) <u>Costi di rimborso del capitale investito netto relativo ad asset di tipo non reversibile.</u> Anche rispetto ai costi di rimborso del capitale investito, l'Autorità ha indicato nella relazione istruttoria allegata alla delibera n.133/2018 che ritiene ragionevole includerli nell'ambito di applicazione del parametro di efficientamento, in quanto la loro esclusione comporterebbe un incentivo per il concessionario a sfruttare a proprio vantaggio le differenze esistenti nei metodi di riconoscimento dei costi, mediante politiche di capitalizzazione mirate. A tal proposito si ritiene che i costi di rimborso del capitale non siano una voce di per sé efficientabile in quanto relativi ad ammortamento e remunerazione di asset già realizzati.</p> <p>iii) <u>Costi incrementali di gestione legati alla realizzazione di nuovi investimenti, e/o all'entrata in vigore di nuove disposizioni normative e regolamentari.</u> Trattandosi di costi incrementali, si ritiene ragionevole non includere tali costi nel perimetro di efficientamento, almeno nel corso del primo periodo regolatorio</p>
--	--	--	--	--

				<p>in cui tali costi vengono generati. Tali costi infatti, pur rientrando tra le attività svolte dalle concessionarie, non possono di fatto essere ricompresi nei target di produttività individuati dall'Autorità sulla base dei dati storici delle concessionarie.</p>
23		<p>Meccanismi di penalità/premi con riferimento alla valutazione della qualità dei servizi</p>		<p>Alla luce dell'esame delle buone pratiche di regolazione e di un approfondimento tecnico degli indicatori di performance, si ritiene che la delibera in materia di regolazione della qualità del servizio presenti i seguenti profili di criticità:</p> <ul style="list-style-type: none"> - il meccanismo incentivante risente della mancanza di una valutazione puntuale circa le reali necessità del settore e delle esigenze degli utenti; - la responsabilità di definizione dei target è esclusivamente in capo al concedente, senza che il concessionario (che invece è in una posizione privilegiata per identificare le peculiarità nel contesto operativo che devono essere prese in considerazione) possa contribuire legittimamente alla definizione di tali target; - si dovrebbero definire in modo puntuale i processi e i sistemi di misurazione degli indicatori, in modo tale da utilizzare approcci di rilevazione ed elaborazione delle informazioni coerenti per tutto il settore. L'assenza di un approccio comune risulterebbe particolarmente compromettente nel caso in cui si considerassero i

				<p>risultati pregressi di ogni singola concessionaria come riferimento per i valori futuri attesi;</p> <ul style="list-style-type: none">- la calibrazione degli incentivi (ad es. per quanto riguarda la distribuzione di premi e penalità) non è fondata su analisi empiriche né su metodologie di calcolo trasparenti ed estendibili a tutti i concessionari;- gli indicatori di qualità e le relative soglie “minima” e “obiettivo”, dovrebbero essere definiti a livello di settore, coerentemente con quanto definito per gli Indicatori presenti nelle attuali Carte dei Servizi: l’introduzione di target a livello di singolo gestore autostradale potrebbe risultare eccessivamente penalizzante per quei concessionari che oggi garantiscono standard di performance più elevati (per i concessionari con le performance peggiori, si potrebbe prevedere un percorso di adeguamento della qualità in un orizzonte temporale più esteso di quello annuale, come già avvenuto nell’esperienza di altri settori). Il valore della soglia “best practice” potrebbe essere invece fissato a livello di singolo concessionario, per aumentare l’incisività del meccanismo;- il meccanismo incentivante prospettato appare eccessivamente severo nell’applicare direttamente il limite inferiore alla variazione tariffaria (pari al -2%) o il limite “obiettivo” (pari allo 0%) anche solo per il mancato raggiungimento del target per un singolo
--	--	--	--	---

				<p>indicatore. L'eccessiva "stringenza" del meccanismo emerge soprattutto alla luce dell'elevato numero di aree tematiche considerate e della loro parziale inadeguatezza a catturare fenomeni che siano allo stesso tempo controllabili e rilevanti nell'attività del concessionario;</p> <ul style="list-style-type: none"> - non è previsto un criterio trasparente per la fissazione dei pesi delle diverse dimensioni della qualità del servizio da parte del concedente; - la regolazione della qualità prospettata nella delibera sembra non coerente con i meccanismi di adeguamento tariffario legati alla qualità già in vigore e gli obblighi del concessionario. Ciò dà luogo a fenomeni di double counting (es. barriere antirumore) di alcune dimensioni del servizio e pertanto non rispetta i principi di coerenza e di proporzionalità. <p>Si rilevano inoltre le seguenti criticità relative alla selezione degli indici di performance:</p> <ul style="list-style-type: none"> - numerosi indicatori (es. fluidità ai caselli, stato della pavimentazione) pongono benefici marginali ma oneri di compliance eccessivi, in quanto i livelli di disservizio sono stati già ridotti; - alcuni indicatori ricadono interamente al di fuori della sfera di controllo del concessionario autostradale come la velocità del
--	--	--	--	--

				<p>flusso di traffico, la connettività, l'impiego ITS. Ad esempio, la velocità media di percorrenza del flusso veicolare non può assolutamente esprimere una misura della capacità gestionale del concessionario autostradale in quanto indicatore quasi esclusivamente condizionato dal livello di saturazione dell'infrastruttura che dipende dalla domanda di traffico;</p> <ul style="list-style-type: none"> - altri indicatori risultano già adeguatamente identificabili mediante la regolamentazione tecnica di settore (es. monitoraggio delle opere) o valorizzabili attraverso il riconoscimento dei relativi oneri di costruzione (es. barriere antirumore), o con il ricorso alle penalità previste nelle Convenzioni Uniche (es. barriere di sicurezza o stato delle Pavimentazioni); - molti indicatori non risultano in grado di esibire una variazione annuale significativa e tale quindi da poter catturare fenomeni rilevabili (es. sistemi di monitoraggio, impiego di barriere antirumore e laterali, sistemi ITS, Customer Satisfaction). Per alcuni di questi indicatori sarebbe quindi più opportuna una valorizzazione mediante altre componenti tariffarie (es. quella di investimento).
24	1	Con riferimento alla formula di adeguamento tariffario di cui al punto		Non si ritiene condivisibile la proposta dell'Autorità di inserire nel calcolo della componente tariffaria di costruzione un fattore discrezionale di cui alla seconda sub-componente relativa alla attribuzione di penali applicabili

		<p>22.1, la componente di costruzione è costituita da due sub-componenti, con le seguenti modalità:</p> <p>[...]</p> <p>la seconda sub-componente (HK,(t+1)) rappresenta la penalità applicabile nel caso in cui il ritardo nell'effettuazione degli investimenti sia imputabile al concessionario, al fine di disincentivare il posticipo degli investimenti stessi, fatti salvi i meccanismi di penalità previsti dalla convenzione, che possono arrivare anche alla revoca della stessa.</p>	<p>qualora il ritardo nell'effettuazione degli investimenti sia imputabile al concessionario.</p> <p>A tal proposito infatti si ritiene che:</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'attuale sistema tariffario ha garantito fino ad ora che i livelli tariffari riconosciuti di anno in anno fossero calcolati sul valore degli investimenti effettivamente realizzati e non sui valori previsionali; - esistono, nella Convenzione Unica 2007 attualmente vigente, dei sistemi di penalizzazione che disincentivano di fatto l'accumulo di ritardi nella realizzazione delle opere; - il nuovo sistema proposto dall'Autorità introduce degli elementi discrezionali per il calcolo della tariffa di costruzione – legati alla responsabilità del concessionario – che di fatto compromettono la possibilità di effettuare stime previsionali dei profili tariffari, e dunque di individuare puntualmente la copertura finanziaria degli investimenti e di valorizzare correttamente i flussi prospettici societari.
25	1	<p>Poste figurative</p> <p>Per garantire la gradualità dell'evoluzione tariffaria, è</p>	<p>Si evidenzia che la delibera non riporta in maniera chiara le modalità con cui verrà ricompreso nel calcolo dei livelli tariffari legati alla componente di costruzione il saldo delle poste figurative derivante dal parametro “K”,</p>

		<p>possibile ex ante, prevedere, per ciascun anno del periodo concessorio, l'inclusione di poste figurative di segno positivo o negativo, al fine di anticipare o posticipare la contabilizzazione dei costi ammessi rispetto all'anno di effettiva competenza, a condizione che sia rispettato il principio di neutralità economico finanziaria all'interno del periodo concessorio di cui al punto 4.2. Dette poste figurative ex ante sono ricomprese nella formula di cui al punto 20.</p>	<p>legato alla gestione vigente, nonché il saldo di poste figurative afferenti l'altro parametro tariffario, la "X investimenti", applicato da Autostrade per l'Italia a remunerazione degli investimenti relativi al IV Atto Aggiuntivo (del 2002) alla Convenzione Unica del 1997.</p> <p>In particolare si evidenzia che il sistema tariffario vigente consente, al fine di garantire la gradualità tariffaria e la neutralità economico-finanziaria, in sede di aggiornamento, di prevedere l'inclusione o la deduzione di poste figurative nei costi ammessi, trascinando il saldo delle poste figurative da un periodo regolatorio all'altro fino al termine della concessione dove tale saldo deve essere pari a zero.</p> <p>L'implementazione del nuovo regime ART, al fine di garantire la neutralità economico finanziaria e di compensare eventuali sovra o sotto-compensazioni maturate nel corso dei periodi regolatori passati, dovrebbe dunque consentire di tenere conto, nell'aggiornamento tariffario del primo periodo regolatorio, del saldo delle poste figurative a debito o a credito maturato sulla base del regime tariffario vigente.</p> <p>L'applicazione di tale nuovo sistema per Autostrade per l'Italia creerebbe un ulteriore rilevante incertezza nella determinazione della tariffa iniziale in quanto tra Concedente e concessionario, oltre alla determinazione delle</p>
--	--	--	---

				<p>poste figurative relative al parametro “K” non si è mai provveduto a valorizzare le poste figurative relative al parametro “X investimenti”.</p>
26	1	<p>Meccanismo di contenimento degli extra-ricavi mediante revenue sharing</p> <p>A partire dal periodo regolatorio successivo al primo periodo regolatorio di applicazione del presente Sistema tariffario, nel caso in cui la variazione dei volumi di traffico a consuntivo risultante alla fine del periodo regolatorio trascorso sia positiva e oltre una soglia predeterminata, pari a +2%, una percentuale (crescente da 50% a 100% al crescere dello scostamento da +2% a +10%) del montante medio</p>		<p>Si evidenzia che il meccanismo proposto di revenue sharing è asimmetrico, ancorché sostanzialmente in linea con quanto attualmente previsto dalla vigente Convenzione Unica 2007.</p> <p>Si ritiene comunque che l’Autorità debba tenere conto, nel calcolo dei benefici derivanti dal maggiore traffico, dei maggiori costi correlati all’utilizzo dell’infrastruttura, come ad esempio i maggiori costi di manutenzione, e di permettere quindi il calcolo del beneficio netto.</p>

		annuo dell'extra-ricavo, attribuibile al volume di traffico eccedente la soglia, dovrà essere registrata quale posta figurativa a deduzione dei costi ammessi per il periodo regolatorio successivo ovvero, per l'ultimo periodo regolatorio, poste a decremento dell'eventuale valore di subentro.		
--	--	---	--	--