

Tangenziale di Napoli s.p.a.



Società con socio unico soggetta all'attività di direzione e coordinamento di Autostrade per l'Italia SpA

TANA/NA/29.03.19/0000637/EU



Spett.le Autorità di Regolazione dei Trasporti

pec@pec.autorita-trasporti.it

oggetto: "Sistema tariffario di pedaggio relativo alle concessioni art. 43 d.l. 201/2011"

Osservazioni sulla delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 16/2019 del 18 febbraio 2019 avente ad oggetto "Sistema tariffario di pedaggio relativo alle concessioni di cui all'articolo 43 del d.l. 201/2011, come richiamato dall'articolo 37 del medesimo decreto"

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:

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

Tangenziale di Napoli S.p.A. (di seguito anche "TANA") contesta radicalmente la legittimità del perimetro di applicazione del nuovo sistema tariffario individuato da codesta Autorità ed in tal senso è in corso di impugnazione la delibera n. 16/2019 dinanzi al Giudice competente.

Fermo quanto sopra – ed anche in relazione a quanto sopra – TANA 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 TANA alla emananda disciplina tariffaria e – quindi – con salvezza integrale di ogni azione a tutela già intrapresa e da intraprendere.





DG2903190000637000

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*



DG2903190000637000

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.

Le disposizioni del d.l. n. 109/2018, come convertito dalla l. n. 130/2018, anzitutto, alterano in modo unilaterale ed *ex post* la disciplina di rapporti concessionari 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.



DG2903190000637000

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, introdotto in sede di conversione 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 TANA, in data 28 luglio 2009.

Eventuali modifiche al sistema tariffario della scrivente Concessionaria, 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.

La norma viola, inoltre, 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*”.

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 attribuiscano 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 della scrivente Concessionaria si estende per tutta la durata della concessione, sia per investimenti in corso o da avviare per i quali nella Convenzione è stato già determinato il relativo tasso di remunerazione.



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.

La scrivente Concessionaria 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*”.

Sulla base di quanto previsto dalla delibera CIPE n. 39 del 15.6.2007, la Convenzione della scrivente Concessionaria già prevede un sistema tariffario dei pedaggi basato sul metodo del *price cap*. (art. 15 vigente Convenzione del 28/7/2009)

L'ART non ha alcun titolo, dunque, per modificare integralmente il sistema tariffario della convenzione della TANA 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 (X), la stessa è , come definito dalla Convenzione della TANA come il fattore percentuale di adeguamento annuale della tariffa determinato all'inizio di ogni periodo regolatorio e costante all'interno di esso, in modo tale che, ipotizzando l'assenza di ulteriori investimenti ed a parità degli altri parametri economici riportati nel piano finanziario., per il successivo periodo di concessione il valore attualizzato dei ricavi previsti sia pari al valore attualizzato dei costi ammessi, tenuto conto dell'incremento di efficienza conseguibile e scontando gli importi al tasso di congrua remunerazione.

Nel caso in specie, per quanto concerne TaNa, inoltre, con l'Atto aggiuntivo del 21/02/2018 relativo all'aggiornamento del PEF 2014/2018, alla luce della direttiva MIT 570 del 29/12/2014 nella quale veniva indicato, quale obiettivo prioritario per l'interesse pubblico, la calmierazione degli adeguamenti tariffari per l'anno 2015 entro l'1,50%, la Concessionaria ha rielaborato il proprio PEF nel quale lo squilibrio generato da predetto cap tariffario sarà recuperato adeguando il fattore X per il residuo periodo concessorio.





DG2903190000637000

Tangenziale di Napoli s.p.a.

Al riguardo si precisa che la X rappresenta il fattore percentuale di adeguamento annuale della tariffa determinato all'inizio di ogni periodo regolatorio e costante all'interno di esso, in modo tale che, ipotizzando l'assenza di ulteriori investimenti e a parità degli altri parametri economici riportati nel piano finanziario, per il successivo periodo di concessione il valore attualizzato dei ricavi previsti sia pari al valore attualizzato dei costi ammessi, tenuto conto dell'incremento di efficienza conseguibile dal concessionario e scontando gli importi al tasso di congrua remunerazione.

L'ART, sulla base della citata normativa, può pertanto, al più, provvedere ad una proposta di parametrazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale.

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 della scrivente Concessionaria 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. Codesta 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, la scrivente Concessionaria di seguito formula le seguenti osservazioni di carattere puntuale al contenuto della delibera n. 16/2019.

Distinti saluti

TANGENZIALE DI NAPOLI S.P.A.
L'Amministratore Delegato
(Ing. Riccardo Rigacci)

Punto	Paragrafo	Citazione del testo da modificare / integrare	Inserimento del testo modificato / integrato	Breve nota illustrativa delle motivazioni sottese alla proposta di modifica / integrazione
6	6.1 & 6.2	<p>Sulla base della tariffa unitaria media integrata, relativa a ciascuna annualità del periodo concessionario, 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 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> <ul style="list-style-type: none"> 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; b) classificazione delle tratte 		<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>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 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</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>previsto per legge;</p> <p>b) gli oneri supplementari a carico dei mezzi d'opera per l'adeguamento delle infrastrutture stradali di cui all'art. 34, comma 2, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285.</p>		
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 alla manutenzione ciclica dell'infrastruttura autostradale, sulla base dell'importo medio degli stessi, registrato nei cinque anni precedenti l'Anno ponte.</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 da parte delle concessionarie. 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.
10	3	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		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.

		considerate nel perimetro dei costi operativi: a) oneri finanziari; b) oneri fiscali, ad esclusione dell'IRAP sul costo del lavoro e dei tributi locali; [...].		
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> <ul style="list-style-type: none"> 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 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; b) il capitale circolante netto 		<p>Rispetto alla definizione del CIN basato sulle voci di stato patrimoniale si evidenzia che oltre ai principi nazionali ITA GAAP richiamati dalla delibera potrebbero trovare applicazione i principi contabili internazionali (IAS). La Concessionaria al momento redige il Bilancio con Criteri ITA/GAAP, quindi tale problematica potrebbe proporsi qualora si rendesse opportuno o necessario passare ai principi contabili internazionali (IAS/IFRS) nel futuro. La definizione fornita dall'Autorità non risulta pertanto completa.</p> <p>Inoltre, si evidenzia che attualmente non è previsto nel calcolo del CIN il capitale circolante netto. L'inclusione di tale parametro comporta una discontinuità con il sistema tariffario vigente.</p>

		rappresentato 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> <ul style="list-style-type: none"> a) per il valore corrente netto (CIN rivalutato), espresso sulla base dell'indice di rivalutazione di cui al punto 12.6; b) per il valore contabile netto (CIN contabile). <p>[...]</p> <p>Qualora il concedente opti per una valorizzazione del CIN rivalutato, sono utilizzati i seguenti indici di rivalutazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) il deflatore degli investimenti fissi lordi per valorizzare gli <i>asset</i> non reversibili all'inizio di ciascun periodo regolatorio; b) l'inflazione programmata di cui alla misura 16.1 per valorizzare gli <i>asset</i> all'interno di ciascun periodo regolatorio 		<p>Non si ritiene condivisibile la proposta dell'Autorità di lasciare al concedente la facoltà di scegliere rispetto alla rivalutazione del CIN delle concessionarie. 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 neutrali 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.
14	1	Per quanto riguarda la quantificazione degli investimenti in beni reversibili, ammissibili ai fini		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

		<p>tariffari, valgono i seguenti principi: [...]</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 concessionario, mentre il concedente verifica, di volta in volta, la veridicità dei presupposti di fatto.</p>		<p>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>
16	1 – 6	<p>Tasso di remunerazione del capitale investito</p>		<p>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, pur non avendo tutti gli elementi per fornire un commento completo.</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

			<p>SIAS;</p> <ul style="list-style-type: none">- 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 misurare il gearing per il calcolo del WACC sulla base di dati medi del settore rilevati sui dati di
--	--	--	---

				<p>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> <ul style="list-style-type: none">- 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
--	--	--	--	--

				<p>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.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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	Tasso di inflazione programmato La variabile P_{t+1} con riferimento alla formula di aggiornamento tariffario di cui al punto 17, corrisponde al tasso di inflazione programmata		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

		relativo all'anno di applicazione della tariffa, come risultante dall'ultimo Documento di Economia e Finanza disponibile all'inizio di ciascun periodo regolatorio.		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.
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 delle concessionarie autostradali 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 per le stesse concessionarie di effettuare stime autonome dei parametri. - Se la concessionaria si trovasse già sulla frontiera efficiente, o avesse raggiunto ambiti ottimali di gestione in termini di estesa chilometrica del network, non risulterebbe 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 decrescente. - Si ritiene che la media ponderata degli obiettivi di efficienza individuati per le diverse concessionarie non può

			<p>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.</p> <p>Infine, rispetto all'implementazione del parametro di efficienza si segnala che risulterebbe più corretto escludere dall'ambito di applicazione:</p> <p>i) <u>Costi di manutenzione.</u> 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 efficacie ed efficiente, massimizzando il rapporto tra obiettivi e risultati. A tal proposito si evidenzia che i costi di manutenzione vengono definiti <i>ex-ante</i> 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 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</p>
--	--	--	---

				<p>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 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		Meccanismi di penalità/premi con riferimento alla valutazione della qualità dei servizi		<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

			<p>peculiarità nel contesto operativo che devono essere prese in considerazione) possa contribuire legittimamente alla definizione di tali target;</p> <ul style="list-style-type: none">- 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 risultati pregressi di ogni singola concessionaria come riferimento per i valori futuri accesi;- 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
--	--	--	---

			<p>“obiettivo” (pari allo 0%) anche solo per il mancato raggiungimento del target per un singolo 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 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;
--	--	--	--

				<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	<p>Con riferimento alla formula di adeguamento tariffario di cui al punto 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>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 qualora il ritardo nell'effettuazione degli investimenti sia imputabile al concessionario. 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 dalle concessionarie e non sui valori previsionali; - esistono ad oggi nelle convenzioni vigenti dei sistemi di penalità che disincentivano di fatto l'accumulo di ritardi nella realizzazione delle opere da parte dei concessionari; - 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 per le

				concessionarie 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 possibile ex ante, prevedere, per ciascun anno del periodo concessionario, 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 concessionario di cui al punto 4.2. Dette poste figurative ex ante sono ricomprese nella formula di cui al punto 20.</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 dai parametri X-riequilibrio e K, legati alle gestioni vigenti.</p> <p>In particolare si evidenzia che attualmente, il sistema tariffario vigente per la Concessionaria 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 dalle concessionarie 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 dei regimi tariffari vigenti.</p> <p>Si evidenzia, inoltre, che al fine di garantire la neutralità economico finanziaria è necessario prevedere il riconoscimento del saldo delle poste figurative a debito o a credito anche nei casi di decadenza o revoca della concessione.</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 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.</p>	<p>La concessionaria ha adottato una formula tariffaria a riequilibrio, nella quale non è attualmente previsto un meccanismo di revenue sharing, pertanto la sua introduzione rappresenterebbe una discontinuità rispetto al passato e di conseguenza una differente allocazione del rischio traffico. Conseguenza di ciò potrebbe essere l'insorgere di maggiori costi in capo al concessionario anche per quanto riguarda la bancabilità e finanziabilità degli investimenti.</p> <p>Si ritiene inoltre 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 calcolare dunque il beneficio netto per le concessionarie.</p>
----	---	--	---