

## **RELAZIONE ISTRUTTORIA DEGLI UFFICI**

**Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 1/2019 – Approvazione degli elementi per la definizione dello schema di concessione relativo alle tratte autostradali A12 Sestri Levante-Livorno, A11/A12 Viareggio-Lucca, A15 diramazione per La Spezia e A10 Ventimiglia-Savona, e del relativo sistema tariffario di pedaggio.**

**SOMMARIO**

<b>1. PROCEDIMENTO.....</b>	<b>4</b>
1.1 Il procedimento avviato con delibera n. 1/2019 .....	4
1.2 Ambito di intervento della regolazione .....	4
<b>2. ESITI DELLA CONSULTAZIONE.....</b>	<b>7</b>
2.1 <b>Valutazioni preliminari - Premessa.....</b>	<b>7</b>
2.1.1 Sintesi delle osservazioni.....	7
2.1.2 Valutazioni.....	8
2.2 <b>Elementi per la definizione dello schema di concessione: Punto 2 – Durata della Concessione .....</b>	<b>9</b>
2.2.1 Contenuti del Documento .....	9
2.2.2 Sintesi delle osservazioni.....	9
2.2.3 Valutazioni.....	9
2.3 <b>Elementi per la definizione dello schema di concessione: Punto 3 – Trattamento del rischio traffico .....</b>	<b>9</b>
2.3.1 Contenuti del Documento .....	9
2.3.2 Sintesi delle osservazioni.....	10
2.3.3 Valutazioni.....	10
2.4 <b>Elementi per la definizione dello schema di concessione: Punto 4 – Obiettivi di qualità del servizio.....</b>	<b>11</b>
2.4.1 Contenuti del Documento .....	11
2.4.2 Sintesi delle osservazioni.....	11
2.4.3 Valutazioni.....	11
2.5 <b>Elementi per la definizione dello schema di concessione: Punto 5 – Obblighi a carico del concessionario e allocazione dei rischi relativi alle fasi di progettazione e costruzione .....</b>	<b>11</b>
2.5.1 Contenuti del Documento .....	11
2.5.2 Sintesi delle osservazioni.....	12
2.5.3 Valutazioni.....	12
2.6 <b>Elementi per la definizione dello schema di concessione: Punto 7 – Revisione del Piano Economico Finanziario .....</b>	<b>13</b>
2.6.1 Contenuti del Documento .....	13
2.6.2 Sintesi delle osservazioni.....	13
2.6.3 Valutazioni.....	13
2.7 <b>Sistema tariffario di pedaggio: Punto 1 – Principi generali .....</b>	<b>13</b>
2.7.1 Contenuti del Documento .....	13
2.7.2 Sintesi delle osservazioni.....	14
2.7.3 Valutazioni.....	14
2.8 <b>Sistema tariffario di pedaggio: Punto 3 – Individuazione delle attività pertinenti .....</b>	<b>14</b>
2.8.1 Contenuti del Documento .....	14
2.8.2 Sintesi delle osservazioni.....	14
2.8.3 Valutazioni.....	14
2.9 <b>Sistema tariffario di pedaggio: Punto 12 – Capitale Investito Netto (CIN) .....</b>	<b>15</b>
2.9.1 Contenuti del Documento .....	15
2.9.2 Sintesi delle osservazioni.....	15
2.9.3 Valutazioni.....	15
2.10 <b>Sistema tariffario di pedaggio: Punto 16 – Tasso di remunerazione del capitale investito.....</b>	<b>15</b>
2.10.1 Contenuti del Documento .....	15
2.10.2 Sintesi delle osservazioni.....	16
2.10.3 Valutazioni.....	17
2.11 <b>Sistema tariffario di pedaggio: Punto 19 – Obiettivo di incremento di produttività da efficientamento.....</b>	<b>18</b>
2.11.1 Contenuti del Documento .....	18
2.11.2 Sintesi delle osservazioni.....	19
2.11.3 Valutazioni.....	19

<b>2.12 Sistema tariffario di pedaggio: Punto 23 – Meccanismi di premi/premialità con riferimento alla valutazione della qualità dei servizi.....</b>	<b>20</b>
2.12.1 Contenuti del Documento .....	20
2.12.2 Sintesi delle osservazioni.....	20
2.12.3 Valutazioni.....	21
<b>2.13 Sistema tariffario di pedaggio: Punto 24 – Adeguamento tariffario correlato all’attuazione degli investimenti .....</b>	<b>21</b>
2.13.1 Contenuti del Documento .....	21
2.13.2 Sintesi delle osservazioni.....	21
2.13.3 Valutazioni.....	22

## 1. PROCEDIMENTO

### 1.1 Il procedimento avviato con delibera n. 1/2019

Con la delibera n. 1/2019 del 17 gennaio 2019, l'Autorità ha disposto l'avvio di un procedimento, prevedendone la conclusione entro il 26 settembre 2019, volto a definire:

1. lo schema di concessione da porre a base di gara, ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. g), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, come modificato e integrato, da ultimo dall'articolo 16, comma 1, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, per l'affidamento della concessione delle tratte autostradali A12 Sestri Levante-Livorno, A11/A12 Viareggio-Lucca, A15 diramazione per La Spezia e A10 Ventimiglia-Savona;
2. un sistema tariffario di pedaggio per le tratte autostradali di cui alla lettera a), basato sul metodo del price cap e con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale.

Con la delibera 86/2019 è stata indetta la relativa consultazione pubblica, indicando come termine per la formulazione di osservazioni e proposte la data del 9 agosto 2019.

Alla consultazione hanno partecipato 2 soggetti, che hanno proposto le osservazioni di cui si darà conto nei successivi paragrafi, congiuntamente alle valutazioni degli Uffici dell'Autorità al riguardo.

In esito a tale attività istruttoria, l'originario documento posto in consultazione, esplicitato e precisato sulla base di dette valutazioni, è stato sottoposto al Consiglio dell'Autorità per la relativa approvazione.

### 1.2 Ambito di intervento della regolazione

Come già rappresentato nella relazione istruttoria relativa alla delibera n. 86/2019, il presente provvedimento è adottato in funzione dei poteri assegnati all'Autorità dalla norma istitutiva.

Specificamente, l'articolo 37, comma 2, lett. g) del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 e s.m.i., attribuisce, tra l'altro, all'Autorità di regolazione dei trasporti, con particolare riferimento al settore autostradale, il compito di *"...definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione [...] a definire gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto"*, nonché: *"...a stabilire per le nuove concessioni [...] sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del price cap, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione"*.

Il citato art. 37 prevede inoltre che l'Autorità di regolazione dei trasporti provvede:

- *"a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie [...] alle reti autostradali..."* (comma 2, lettera a);
- *"... a definire, se ritenuto necessario in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati dei servizi dei trasporti nazionali e locali, i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori;"* (comma 2, lettera b);
- *"a definire in relazione [...] alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori [...] delle infrastrutture di trasporto..."* (comma 2, lettera e);

- a determinare i criteri per la redazione della contabilità delle imprese regolate (comma 3, lettera b).

Inoltre, nel settore delle concessioni autostradali, rileva l'articolo 178, comma 8, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, Codice dei contratti pubblici (di seguito: Codice) che stabilisce che *“L'amministrazione può richiedere sullo schema delle convenzioni da sottoscrivere un parere preventivo all'Autorità di regolazione dei trasporti.”*

Nell'ambito delle proprie attribuzioni, l'Autorità, con delibera n. 70/2016 del 23 giugno 2016, ha approvato la Misura di regolazione relativa alla definizione degli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, stabilendo che, nelle procedure di affidamento delle concessioni o di modifica degli elementi essenziali delle stesse, il concedente tiene conto dei livelli di efficienza strutturale derivanti dal rispetto della citata misura, individuando opportunamente l'estesa chilometrica per singola concessione. In particolare, il punto 2 della Misura in argomento prescrive che costituiscono “ambiti ottimali di gestione”, quelli corrispondenti ad una estesa chilometrica non inferiore, per singola concessione, a 180 chilometri e tendenzialmente ricompresa nell'intervallo tra 180 e 315 chilometri.

Successivamente, l'Autorità ha adottato, in data 28 settembre 2017, la delibera n. 119/2017, con la quale ha approvato gli elementi per la definizione dello schema di concessione e del sistema tariffario di pedaggio relativi alle tratte autostradali A5 (Torino-Ivrea-Quincinetto), A4/5 (Ivrea-Santhià), Sistema Tangenziale di Torino, Diramazione Torino – Pinerolo e A21 (Torino-Alessandria-Piacenza), ai fini dell'affidamento, con procedura di gara, della concessione delle medesime tratte autostradali.

Inoltre, con delibere nn. 73/2018 e 133/2018, rispettivamente in data 18 luglio 2018 e 19 dicembre 2018, l'Autorità ha definito il sistema tariffario di pedaggio per l'affidamento della gestione in house delle tratte autostradali A22 Brennero-Modena e A4 Venezia-Trieste, A23 Palmanova-Udine, A28 Portogruaro-Conegliano, A57 Tangenziale di Mestre per la quota parte e A34 raccordo Villesse-Gorizia.

Infine, in attuazione delle disposizioni contenute nell'articolo 16, comma 1, del d.l. 109/2018, convertito, con modificazioni, dalla l. 130/2018, l'Autorità, con 16 delibere del 19 giugno 2019, ha approvato il sistema tariffario di pedaggio relativo ad altrettante convenzioni di concessione vigenti, tra le quali; (i) la delibera n. 76/2019, recante *“Approvazione del sistema tariffario di pedaggio della Convenzione unica ANAS S.p.a.-SALT S.p.a.”* (la cui scadenza è fissata al 31 luglio 2019) e (ii) la delibera n. 74/2019, recante *“Approvazione del sistema tariffario di pedaggio della Convenzione unica ANAS S.p.a.-Autostrada dei Fiori S.p.a.”* (la cui scadenza è fissata al 30 novembre 2021).

In vista della scadenza delle richiamate concessioni, la Direzione Generale per le strade e le autostrade e per la vigilanza e la sicurezza nelle infrastrutture stradali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (di seguito: MIT), con nota del 29 novembre 2018 (prot. ART 10345/2018), ad esito di una preliminare interlocuzione svolta con l'Autorità, ha rappresentato l'intenzione di avviare un procedimento di gara per l'affidamento in concessione congiunto delle tratte autostradali in oggetto, richiedendo all'Autorità di esercitare le funzioni di cui all'articolo 37, comma 2, lett. g) del d.l. 201/2011.

Conseguentemente, l'Autorità con delibera n. 1 del 17 gennaio 2019, ha disposto l'avvio del procedimento volto a definire lo schema di concessione da porre a base di gara ed il sistema tariffario di pedaggio, basato sul metodo del *price cap* e con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per l'affidamento delle seguenti tratte autostradali:

Tratta	Concessionario uscente
<ul style="list-style-type: none"> <li>• A12 Sestri Levante-Livorno (km 125,6);</li> <li>• A11/A12 Viareggio-Lucca (km 21,5);</li> <li>• A15 diramazione per La Spezia (km 7,8);</li> </ul>	Società Autostrada Ligure Toscana p.A.
• A10 Ventimiglia-Savona (km 113,3)	Autostrada dei Fiori S.p.A.

Nell'ambito del procedimento avviato con la citata delibera n. 1/2019, l'Autorità ha predisposto un documento di consultazione (Allegato A alla citata Delibera n. 86/2019) avente ad oggetto gli elementi per la definizione dello schema

di concessione da porre a base di gara, nonché il sistema tariffario di pedaggio, ed avente a presupposto l'affidamento di una concessione con scadenza temporale al 31 dicembre 2031, avuto riguardo alla decisione della Commissione Europea C(2018) 2435 *final* del 27 aprile 2018, "State Aid SA.49335 (2017/N) and SA.49336 (2017/N) – Italy Italian Motorways investment plan", il cui punto (33) richiama l'impegno del Governo italiano di indire nel 2031 una procedura di gara congiunta per l'affidamento delle concessioni SALT e CISA, atteso che: (i) SALT e CISA sono due concessioni autostradali appartenenti al medesimo gruppo SIAS e che (ii) il 31 dicembre 2031 giungerà a scadenza la concessione CISA.

Il prefigurato processo di accorpamento delle gestioni di tratte autostradali, precedentemente oggetto di distinte convenzioni di concessione aventi diversa scadenza, va nella direzione auspicata dall'Autorità dell'efficientamento dimensionale delle concessioni, così come individuato nella sopracitata delibera n. 70/2016, in materia di ambiti ottimali di gestione.

Infatti, l'estesa chilometrica cumulata delle descritte tratte autostradali, pari a 268,20 chilometri, consentirà di sfruttare le economie di scala che si possono generare con l'aumento dimensionale derivante dalla unificazione delle tratte in concessione in oggetto, originariamente assentite alle due società concessionarie sopra indicate, con conseguenti benefici per gli utenti.

## 2. ESITI DELLA CONSULTAZIONE

La relazione illustrativa relativa alla delibera n. 86/2019 reca la descrizione degli istituti e delle tematiche rilevanti, nonché degli elementi essenziali del provvedimento sottoposto a consultazione, unitamente alla *ratio* degli interventi regolatori. Laddove non siano intervenute precisazioni nel testo in esito alla procedura di consultazione, si rinvia al documento allegato alla medesima delibera n. 86/2019 (di seguito: Documento) e alla citata relazione illustrativa.

Ciò premesso, nel prosieguo della presente Relazione istruttoria si darà conto, sinteticamente, della fase finale del procedimento, ossia:

- delle osservazioni formulate dagli *stakeholder* in merito ai contenuti del Documento;
- delle relative e motivate valutazioni degli Uffici, preliminarmente sintetizzate secondo la seguente classificazione:

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

Al fine di semplificare la lettura della presente Relazione istruttoria, si precisa che nel testo si adotterà la seguente nomenclatura:

- sarà denominato **“Documento”** il citato documento posto in consultazione, allegato alla delibera n. 86/2019;
- sarà invece denominato **“Allegato A”** il documento contenente gli elementi per la definizione dello schema di concessione ed il Sistema tariffario stabilito dall'Autorità, allegato alla delibera di conclusione del procedimento.

### 2.1 Valutazioni preliminari - Premessa

#### 2.1.1 Sintesi delle osservazioni

Sezione	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
/	/	<b>Autostrada dei Fiori S.p.A.</b>	Rileva preliminarmente che a suo avviso il concedente, ai sensi dell'art. 178 del Codice dei Contratti, "può" richiedere il parere ART sullo schema di convenzione. Alla luce di ciò, ritiene che ART abbia	<b>Da respingere</b>

			una funzione esclusivamente consultiva e pertanto non possa emanare una delibera contenente principi regolatori.	
/	/	Organizzazioni sindacali	Ritiene che si debba inserire nel contratto di affidamento una specifica clausola sociale volta ad assicurare la continuità occupazionale e la tutela del reddito dei lavoratori già occupati nei servizi e nelle attività oggetto della concessione all'atto del passaggio, attraverso le modalità previste dall'art. 2112 c.c., assicurando altresì l'applicazione del CCNL "per il personale dipendente da Società e Consorzi Concessionari di autostrade e traghetti" nonché della relativa contrattazione integrativa aziendale/territoriale/nazionale.	<b>Da respingere</b>

### 2.1.2 Valutazioni

L'osservazione di Autostrada dei Fiori S.p.A. non tiene conto di quanto statuito dall'art. 37, c.2, lett. g) del d.l. 201/2011, in cui si prevede che l'Autorità è competente, tra l'altro *"a stabilire per le nuove concessioni (...) sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del price cap, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione; a definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione"*.

Ciò, nell'ambito della disciplina organica dettata dal legislatore, costituisce il necessario presupposto per la successiva espressione, a valle della procedura di affidamento, del parere oggetto dell'art. 178 del Codice dei contratti pubblici, peraltro non obbligatorio.

L'interpretazione sistematica delle sopracitate disposizioni normative induce, pertanto, a ritenere non condivisibile l'osservazione secondo la quale l'Autorità, a seguito dell'emanazione del Codice, è titolare di un mero potere consultivo che preclude l'adozione di una delibera contenente principi regolatori.

Al riguardo, corre l'obbligo di ribadire quanto già affermato dall'Autorità in occasione del procedimento che ha condotto all'adozione della delibera n.119/2017 (cfr. punto 1.2 della Relazione istruttoria degli Uffici).

Infatti, la *ratio* delle disposizioni in esame è quella di attribuire all'Autorità, nell'ambito del complesso procedimento finalizzato all'affidamento delle concessioni autostradali scadute, un potere *ex ante*, consistente nella definizione sia degli elementi essenziali dello schema di concessione, sia del sistema tariffario di pedaggio che saranno recepiti dal concedente nella documentazione di gara, ad esito della quale lo stesso concedente, prima di sottoscrivere la convenzione con il soggetto aggiudicatario, potrà richiedere all'Autorità un parere sul relativo schema, in ossequio all'articolo 178, comma 8, del Codice.

Circa la continuità occupazionale e la tutela del reddito dei lavoratori già occupati nei servizi e nelle attività oggetto della concessione all'atto del passaggio, si evidenzia che trattasi di una tematica, disciplinata dall'articolo 50 del Codice, di stretta competenza dell'amministrazione concedente che dovrà predisporre il bando di gara, che non assume rilievo nell'ambito dei poteri di regolazione economica attribuiti all'Autorità. Si richiama, al riguardo, quanto previsto al riguardo nelle pertinenti Linee Guida ANAC n.13/2019, in conformità peraltro, alla giurisprudenza maggioritaria sul punto: *"l'applicazione della clausola sociale non comporta un indiscriminato e generalizzato dovere di assorbimento del personale utilizzato dall'impresa uscente, dovendo tale obbligo essere armonizzato con l'organizzazione aziendale prescelta dal nuovo affidatario. Il riassorbimento del personale è imponibile nella misura e nei limiti in cui sia compatibile con il fabbisogno richiesto dall'esecuzione del nuovo contratto e con la pianificazione e l'organizzazione definita dal nuovo assuntore"*.

## 2.2 Elementi per la definizione dello schema di concessione: Punto 2 – Durata della Concessione

### 2.2.1 Contenuti del Documento

Il punto 2 descrive gli elementi da inserire all'interno dello schema di concessione relativamente al tema della sua durata.

### 2.2.2 Sintesi delle osservazioni

Sezione	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
Elementi per la definizione dello schema di concessione	2.1	Autostrada dei Fiori S.p.A.	Ritiene che l'avvio della nuova concessione debba essere subordinato al pagamento del valore di subentro al concessionario uscente.	<b>Da respingere</b>
Elementi per la definizione dello schema di concessione	2.1	Autostrada dei Fiori S.p.A.	Ritiene che debba essere modificata la definizione di durata della concessione, eliminando la disposizione "per fasi".	<b>Da respingere</b>

### 2.2.3 Valutazioni

Con riferimento al primo tema, si precisa che è compito del concedente, all'interno dello schema di convenzione, tenere conto del diritto da parte del concessionario uscente all'indennizzo sancito dall'articolo 178, comma 7 del Codice, per le opere assentite già eseguite e non ancora ammortizzate alla scadenza della concessione. Fra le attribuzioni del concedente è pertanto da includersi anche quella di inserire nello schema eventuali condizioni che correlino l'efficacia degli atti all'effettivo versamento dell'indennizzo in questione.

Riguardo all'articolazione per fasi, si precisa che l'esplicitazione delle stesse, che rappresenta un chiaro riferimento alla durata delle singole attività oggetto della concessione, non esclude la ripartizione per singoli interventi né la loro possibile sovrapposizione. Tale articolazione risponde, peraltro, ad esigenze di chiarezza e di trasparenza del rapporto concessorio e consente, altresì, una più puntuale ripartizione degli obblighi tra il concedente ed il concessionario, anche per quanto riguarda la corretta allocazione dei rischi del contratto.

Si ritiene pertanto di non accogliere le osservazioni in questione.

## 2.3 Elementi per la definizione dello schema di concessione: Punto 3 – Trattamento del rischio traffico

### 2.3.1 Contenuti del Documento

Il punto 3 descrive gli elementi da inserire all'interno dello schema di concessione relativamente al tema del rischio traffico.

### 2.3.2 Sintesi delle osservazioni

Sezione	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
Elementi per la definizione dello schema di concessione	3.1 e 3.2	Autostrada dei Fiori S.p.A.	<p>Non ritiene corretta l'impostazione dell'Autorità relativamente alla completa allocazione del rischio traffico in capo al concessionario in quanto, non essendo prevista la revisione quinquennale delle previsioni di traffico, sostiene che:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'assunzione di detto rischio non possa essere correlata a stime effettuate da soggetti diversi dal concessionario medesimo;</li> <li>- la determinazione ex-ante di un tasso di rendimento unico per tutte le società partecipanti alla gara, basato su dati di mercato di <i>comparables</i> che secondo il rispondente "storicamente hanno sostenuto il rischio traffico solo in maniera limitata" conduca ad una sottostima del rendimento atteso.</li> </ul> <p>Richiede pertanto di rivedere la definizione del rischio traffico o, alternativamente, prevedere una componente addizionale al tasso di rendimento fissa per tutta la durata della concessione che tenga conto del maggiore rischio allocato.</p>	<b>Da respingere</b>

### 2.3.3 Valutazioni

Va innanzi tutto evidenziato che il rischio traffico è posto a carico del concessionario sulla base della stima risultante dall'offerta presentata dal medesimo in sede di gara. Conseguentemente, appare improprio quanto sostenuto dal rispondente in riferimento a "*stime effettuate da soggetti diversi*". Va peraltro considerato che dette stime, in ragione del rilevante impatto tariffario, dovranno essere oggetto di adeguata valutazione da parte del concedente nell'ambito della procedura di affidamento.

Come già descritto nella Relazione illustrativa pubblicata contestualmente al documento di consultazione, la mancata previsione dell'aggiornamento dei dati di costo operativo e delle previsioni di traffico al termine di ciascun periodo regolatorio, è da ricondurre ad una scelta deliberata dell'Autorità, motivata dall'orizzonte temporale di breve/medio periodo della concessione, conformemente a quanto previsto dalla decisione C (2018) 2435 final del 27 aprile 2018 della Commissione Europea. Sono comunque fatte salve eventuali modifiche al sistema tariffario che dovessero rendersi necessarie nel caso in cui il Concedente dovesse prevedere nel procedimento di gara per l'affidamento in concessione congiunto delle tratte autostradali in oggetto, una estensione del termine della concessione rispetto a quello attualmente previsto ed esplicitato nella premessa dell'Allegato A.

Riguardo all'auspicata previsione di una componente addizionale al tasso di rendimento idonea a tenere conto del supposto maggiore rischio traffico, va precisato che il tasso di remunerazione del capitale investito stabilito dall'Autorità - peraltro oggetto di revisione alla scadenza di ciascun periodo regolatorio - riflette essenzialmente l'andamento di indicatori (*rfr, erp*) esogeni rispetto al profilo di rischio dei singoli concessionari, rappresentato dal solo parametro beta il cui calcolo, tra l'altro, prevede tra i *comparables* società che incorporano concessioni prive del meccanismo di adeguamento del rischio traffico. Sempre in merito al rendimento atteso per la concessione, va infine rappresentato che nel meccanismo competitivo sotteso alla gara è insita la possibilità per ciascun partecipante, secondo il proprio prudente apprezzamento, di calibrare la propria offerta tenendo conto del maggiore o minore profilo di rischio.

## 2.4 Elementi per la definizione dello schema di concessione: Punto 4 – Obiettivi di qualità del servizio

### 2.4.1 Contenuti del Documento

Il punto 4 descrive gli elementi da inserire all'interno dello schema di concessione relativamente agli obiettivi di qualità di servizio.

### 2.4.2 Sintesi delle osservazioni

Sezione	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
Elementi per la definizione dello schema di concessione	4.1	Organizzazioni sindacali	Ritiene si debba inserire fra gli obiettivi di qualità uno specifico punto relativo all'assistenza all'Utenza Commerciale/Amministrativa (es: Punti Blu, Centri Servizi, ecc.) e all'assistenza al traffico (presidio degli Ausiliari alla Viabilità, Pronto intervento Traffico) anche attraverso la Garanzia di un Presidio fisico permanente e continuativo nelle 24 ore in tutte le stazioni di pedaggio (Esazione).	<b>Da respingere</b>

### 2.4.3 Valutazioni

Con riferimento alle osservazioni proposte dalle organizzazioni sindacali, si rileva che le *performances* concernenti l'assistenza all'utenza e al traffico, proposte ai fini dell'integrazione nel meccanismo penalità/premi, possono essere ricomprese nell'area tematica "*customer satisfaction rispetto ai livelli di servizio complessivo e specifico per aree di interesse definite dal concedente*"; spetta quindi al concedente, nell'ambito dei poteri generali ad esso attribuiti dall'art. 2 comma 86, lett. b) del d.l. 262/2006, definire adeguatamente gli indicatori da ricoprendere all'interno di questa area tematica, al fine di valutare adeguatamente le performance dei concessionari in termini di livelli di assistenza all'utenza e al traffico, con riferimento, tra le altre, all'assistenza commerciale/amministrativa e al presidio delle stazioni di esazione.

Circa il presidio delle stazioni di esazione, l'area tematica individuata dall'Autorità con riferimento alla fluidità ai caselli ricomprende tutte le misure attuabili al fine di assicurare la migliore qualità del servizio, ivi compresa la disponibilità di personale per assistere l'utenza autostradale in caso di malfunzionamento dei sistemi di esazione, o in ogni caso di tutte quelle attività che richiedono l'intervento di personale in loco; a puro scopo esemplificativo l'area tematica è accompagnata dal testo tra parentesi con riferimento alla disponibilità delle casse automatiche ai caselli e all'efficienza del sistema Telepass, senza però voler fornire in modo esaustivo e puntuale tutte le possibili aree di intervento che hanno rilevanza per la fluidità ai caselli; spetterà al concedente, eventualmente di concerto con il concessionario, definire al meglio le leve da utilizzare per assicurare i migliori livelli di *performance*.

## 2.5 Elementi per la definizione dello schema di concessione: Punto 5 – Obblighi a carico del concessionario e allocazione dei rischi relativi alle fasi di progettazione e costruzione

### 2.5.1 Contenuti del Documento

Il punto 5 descrive gli elementi da inserire all'interno dello schema di concessione relativamente agli obblighi a carico del concessionario e allocazione dei rischi relativi alle fasi di progettazione e costruzione.

### 2.5.2 Sintesi delle osservazioni

Sezione	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
<b>Elementi per la definizione dello schema di concessione</b>	5	<b>Organizzazioni sindacali</b>	Ritiene vadano inseriti fra gli obblighi a carico del concessionario: - il rispetto della normativa sul lavoro e sulla corretta e puntuale contribuzione, - il rispetto della normativa sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; - la corretta applicazione delle clausole sociali e del CCNL “per il personale dipendente da Società e Consorzi Concessionari di autostrade e trafori”	<b>Da respingere</b>
<b>Elementi per la definizione dello schema di concessione</b>	5.4	<b>Autostrada dei Fiori S.p.A.</b>	In riferimento alle tipologie di rischio elencate al punto 5.4 del documento di consultazione, pur non suggerendo alcuna modifica del testo, afferma che non sono imputabili al concessionario il rischio amministrativo, quello normativo e, in generale, i rischi per fatti non direttamente imputabili allo stesso. Chiede inoltre l'esclusione dai rischi del concessionario dell'ipotesi di mancata o ritardata approvazione dei progetti da parte del concedente rispetto alle tempistiche previste. Auspica infine, per le ipotesi di cui alle lettere c) e d) del citato punto 5.4, la possibilità di revisione nel caso di aumenti imprevisti dei costi dei fattori produttivi o in caso di sopravvenienze normative e/o regolamentari e/o di forza maggiore, non ritenendo possibile allocare detti rischi per tutta la durata della concessione.	<b>Da respingere</b>

### 2.5.3 Valutazioni

In riferimento all'osservazione delle Organizzazioni Sindacali non si ritiene necessario modificare il testo del documento posto in consultazione, assunto che il concessionario è già tenuto al pieno rispetto degli obblighi normativi e contrattuali segnalati.

In riferimento all'osservazione di Autostrada dei Fiori S.p.A. va inizialmente evidenziato che il punto 5.4 reca un'elenco esemplificativa e non esaustiva delle tipologie di rischio normalmente allocabili in capo al concessionario, in quanto ricomprese nelle fasi di progettazione e costruzione poste sotto la sua diretta responsabilità. Non sono pertanto oggetto di espressa previsione, al citato punto 5.4, il rischio normativo e quello legato a fatti non direttamente imputabili al concessionario, peraltro oggetto di separata trattazione al successivo punto 7.3.

Quanto ai rischi per mancata o ritardata approvazione dei progetti, peraltro riconducibili al rischio amministrativo, la loro esclusione fra quelli posti a carico del concessionario è espressamente prevista al punto 5.5 del documento.

Infine, circa le ipotesi di rischio previste alle lettere c) e d) del punto 5.4, risulta evidente che le eventuali variazioni di costo dovute a causa di forza maggiore, ovvero scaturenti da variazioni normative e/o regolamentari, non sono imputabili al concessionario, essendo le medesime ricomprese nella citata trattazione di cui al punto 7.3.

## 2.6 Elementi per la definizione dello schema di concessione: Punto 7 – Revisione del Piano Economico Finanziario

### 2.6.1 Contenuti del Documento

Il punto 7 descrive gli elementi da inserire all'interno dello schema di concessione relativamente al tema di revisione del Piano Economico Finanziario.

### 2.6.2 Sintesi delle osservazioni

Sezione	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
Elementi per la definizione dello schema di concessione	7.3	Autostrada dei Fiori S.p.A.	Ritiene che nello schema di concessione, stante il carattere di assoluta eccezionalità, non possano essere indicati i casi di forza maggiore.	<b>Da respingere</b>

### 2.6.3 Valutazioni

Come da prassi consolidata, le cause di forza maggiore possono essere genericamente indicate nello schema di convenzione come ogni atto o fatto imprevisto e imprevedibile, e connotato da carattere di eccezionalità, che la parte invocante non avrebbe potuto prevedere né prevenire con l'esercizio dell'ordinaria diligenza, tale da rendere oggettivamente impossibile o eccessivamente oneroso in tutto o in parte l'adempimento delle obbligazioni contrattuali.

Tale generica definizione può prevedere, a titolo meramente esemplificativo e a condizione che siano soddisfatti i suddetti requisiti, un'elenco di specifiche casistiche quali:

- a) guerre o atti di ostilità, comprese azioni terroristiche;
- b) esplosioni, radiazioni e contaminazioni chimiche;
- c) gravi eventi calamitosi di origine naturale;
- d) epidemie e contagi.

La necessità di indicare nello schema di concessione le cause di forza maggiore risponde alla finalità di evitare che un qualsiasi evento comportante l'alterazione dell'equilibrio economico – finanziario della concessione determini automaticamente una richiesta di revisione del piano economico – finanziario.

A tale riguardo si ribadisce quanto già rappresentato al punto 2.7 della Relazione illustrativa al Documento, circa la necessità di fare riferimento, quanto alle cause in questione, alla guida EPEC – EUROSTAT, *“Theme 6- Compensation, relief and force majeure events”*.

## 2.7 Sistema tariffario di pedaggio: Punto 1 – Principi generali

### 2.7.1 Contenuti del Documento

Il punto 1 del Documento riporta i principi generali che caratterizzano il Sistema tariffario delineato dalla delibera n. 86/2019.

### 2.7.2 Sintesi delle osservazioni

Sezione	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
<b>Sistema tariffario di pedaggio</b>	1	<b>Organizzazioni sindacali</b>	In ragione dell'importanza di valorizzare e qualificare il lavoro e la tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, chiede di inserire un comma che preveda il rispetto del costo del lavoro comprensivo della contrattazione di II livello.	<b>Da respingere</b>
<b>Sistema tariffario di pedaggio</b>	1	<b>Organizzazioni sindacali</b>	Ritiene sia da sottolineare l'importanza dei servizi legati al traffico e sicurezza.	<b>Chiarimento</b>

### 2.7.3 Valutazioni

In riferimento alla prima osservazione si rimanda a quanto già osservato al punto 2.1.

In riferimento agli ambiti evidenziati nella seconda osservazione, la cui importanza si condivide pienamente, si osserva che la loro importanza è sancita dalla loro specifica ricomprensione fra le aree tematiche cui si ricollega l'applicazione del meccanismo premi/penalità legato alla qualità dei servizi.

## 2.8 Sistema tariffario di pedaggio: Punto 3 – Individuazione delle attività pertinenti

### 2.8.1 Contenuti del Documento

Il punto 3 del Documento riporta i criteri di individuazione delle attività pertinenti.

### 2.8.2 Sintesi delle osservazioni

Sezione	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
<b>Sistema tariffario di pedaggio</b>	3	<b>Organizzazioni sindacali</b>	Ritiene di modificare il paragrafo 3.1 spostando le frasi "segnaletica e pannelli informativi" e "servizi tecnologici ed informativi" dalle attività accessorie alle attività autostradali.	<b>Chiarimento</b>

### 2.8.3 Valutazioni

Occorre precisare che le attività ricomprese alla lettera b) del punto 3.1, come esplicitamente affermato nel testo, sono da riferirsi esclusivamente allo sfruttamento commerciale delle aree e delle pertinenze autostradali relative alle tratte oggetto di concessione, e non sono in alcun modo correlabili alla circolazione dei veicoli.

Invece i servizi afferenti alla segnaletica e all'informazione all'utenza, che riguardano la circolazione dei veicoli, sono senz'altro ricomprese tra le attività autostradali, in quanto direttamente correlabili alla gestione operativa delle tratte.

## 2.9 Sistema tariffario di pedaggio: Punto 12 – Capitale Investito Netto (CIN)

### 2.9.1 Contenuti del Documento

Il punto 12 del Documento definisce gli importi delle immobilizzazioni materiali e immateriali che rappresentano il Capitale Investito Netto (CIN).

### 2.9.2 Sintesi delle osservazioni

Sezione	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
Sistema tariffario di pedaggio	12.2	Autostrada dei Fiori S.p.A.	Richiede l'eliminazione del capitale circolante dal calcolo del CIN, in quanto (i) rappresenta una discontinuità rispetto al sistema tariffario previgente, (ii) vi sono concrete difficoltà applicative e (iii) gli effetti attesi risultano modesti.	Da respingere

### 2.9.3 Valutazioni

L'inclusione del capitale circolante nel calcolo del CIN rappresenta, per le nuove concessioni, la prassi regolatoria normalmente adottata dall'Autorità, peraltro in analogia a quanto previsto per gli altri settori regolati (ferroviario, aeroportuale).

L'adozione di un criterio diverso per le concessioni in essere, oggetto dei provvedimenti assunti a conclusione del procedimento avviato con delibera n. 16/2019 (come peraltro già affermato dagli Uffici nell'afferente Relazione Istruttoria) è stata motivata dalla necessità di evitare per tali concessioni una discontinuità rispetto al sistema tariffario previgente, tale, in linea di principio, da alterare il meccanismo di calcolo, già oggetto di pattuizione contrattuale, stante anche le concrete difficoltà applicative che sarebbero derivate dalla necessità di allocare il capitale circolante netto in quota parte a ciascuna delle due tipologie di CIN ascrivibili ai beni reversibili previste in detti provvedimenti (ossia il CIN delle opere realizzate o in corso di realizzazione e il CIN delle opere da realizzare), trattandosi di partite correnti non direttamente correlabili a specifiche immobilizzazioni.

Quanto ai verosimili modesti effetti attesi dall'applicazione del criterio, si evidenzia come la valutazione degli stessi nell'ambito delle concessioni in essere sia stata possibile in ragione dell'esistenza di dati consuntivi e previsionali resi disponibili dal concedente. Al contrario, nel caso di una nuova concessione oggetto di affidamento con gara, non risulta possibile effettuare alcuna preventiva valutazione circa la struttura patrimoniale del futuro concessionario.

## 2.10 Sistema tariffario di pedaggio: Punto 16 – Tasso di remunerazione del capitale investito

### 2.10.1 Contenuti del Documento

Il punto 16 definisce la metodologia utilizzata per la determinazione del Tasso di remunerazione del capitale investito.

2.10.2 Sintesi delle osservazioni

Sezione	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
<b>Sistema tariffario di pedaggio</b>	16	<b>Autostrada dei Fiori S.p.A.</b>	<p>Ritiene che il tasso di remunerazione calcolato con la metodologia ART, su dati di mercato relativi ad un campione di società non interamente esposte al rischio traffico, rischia di sotto-estimare l'effettivo tasso di remunerazione rilevante nell'ambito della nuova concessione.</p> <p>Richiede la revisione della definizione del tasso di remunerazione del capitale investito da parte di ART, o di prevedere l'inclusione nel calcolo del tasso di rendimento di una componente addizionale, da ciascun offerente e fissa per tutta la durata della concessione al fine di compensare i maggiori rischi.</p>	<b>Da respingere</b>
<b>Sistema tariffario di pedaggio</b>	16.5 a)	<b>Autostrada dei Fiori S.p.A.</b>	<p>Ritiene che la leva finanziaria deve essere quella relativa ai ciascuna delle società offerenti, in linea con quanto previsto dalla delibera Cipe n.68/2017.</p>	<b>Da respingere</b>
<b>Sistema tariffario di pedaggio</b>	16.5 b)	<b>Autostrada dei Fiori S.p.A.</b>	<p>Ritiene che per il costo del debito, il dato medio di settore non sia un dato rappresentativo dell'effettivo costo del debito sostenuto dalle singole concessionarie, in ambito di una gara e a fronte dell'assunzione integrale del rischio traffico.</p> <p>Nel caso in cui il costo del debito venga parametrato sulla base del costo effettivo sostenuto da ciascun offerente e/o della SPV richiede di tenere conto nel calcolo del costo del debito anche dei finanziamenti inter-company, i quali sono stati invece esclusi da ART per il calcolo del costo del debito medio di settore.</p> <p>Evidenzia inoltre la necessità di riferirsi all'indebitamento finanziario netto, in quanto il calcolo del costo del debito basato sul rapporto tra oneri finanziari e indebitamento finanziario netto risulta maggiormente rappresentativo dell'effettivo costo del debito sostenuto dalla società concessionaria, peraltro in continuità con l'attuale regolamentazione prevista dalla delibera CIPE 68/2017.</p>	<b>Da respingere</b>
<b>Sistema tariffario di pedaggio</b>	16.5 c)	<b>Autostrada dei Fiori S.p.A.</b>	<p>Ritiene che per il parametro beta si debba inserire nel campione di società utilizzate per la stima del parametro, società quotate a livello internazionale sottoposte a rischi analoghi a quelli richiesti per la nuova concessione nell'ambito della gara.</p> <p>Richiede inoltre di prevedere l'inclusione nel calcolo del tasso di remunerazione di una componente addizionale, fissa per tutto il periodo della concessione e stimata in maniera autonoma da ciascun offerente, per garantire la copertura dei maggiori rischi.</p>	<b>Da respingere</b>
<b>Sistema tariffario di pedaggio</b>	16.5 d)	<b>Autostrada dei Fiori S.p.A.</b>	<p>Ritiene che per il <i>Risk Free Rate</i> debba essere fatto riferimento alla media aritmetica dei rendimenti lordi giornalieri del BTP decennale rilevati dalla Banca d'Italia con riferimento, per ciascun periodo regolatorio, all'ultimo anno del periodo regolatorio scaduto, al fine</p>	<b>Da respingere</b>

			di evitare l'aleatorietà derivante da possibili ritardi approvativi dei PEF.	
--	--	--	--	--

### 2.10.3 Valutazioni

Con riferimento alle considerazioni di carattere generale formulate, si prende atto che la società Autostrada dei Fiori non contesta l'impianto complessivo adottato dall'Autorità per la determinazione del WACC, pur indicando alcuni punti di attenzione, sui quali vengono fornite specifiche considerazioni nel proseguito.

Relativamente alla leva finanziaria, Autostrada dei Fiori non concorda sulla metodologia del calcolo come media di settore in un periodo di 5 anni, riportando che ogni società ha una propria struttura di capitale. L'Autorità conferma la scelta di un *gearing* di tipo *nozionale*, in linea con la prassi di altre Autorità di regolazione e con gli interventi che la stessa Autorità sta adottando in tutti i settori del trasporto. Tale valore è determinato come media dei singoli valori di ogni concessionaria del settore. La finalità regolatoria di utilizzare un valore nozionale è legata alla necessità di neutralizzare l'effetto che la singola decisione finanziaria di un concessionario può avere sul livello del WACC e, quindi, indirettamente sul livello delle tariffe della concessione. Nella medesima logica, si reputa altresì opportuno utilizzare come misura dell'esposizione debitoria l'indebitamento lordo e non l'indebitamento netto, come diversamente indicato da Autostrada dei Fiori; la scelta operata dall'Autorità a favore dell'indebitamento lordo, che si differenzia dalla precedente prassi del settore (delibera CIPE 68/2017), è fondata su un criterio di omogeneità rispetto alle modalità di stima del costo del capitale di debito. Inoltre, l'utilizzo dell'indebitamento netto piuttosto che di quello lordo, in pratica porta ad un valore di *gearing* più basso in presenza di un ampio *cash flow*, come tipicamente avviene in tutte le concessionarie autostradali. Di conseguenza, il minore *gearing* non farebbe altro che dare più peso alla componente relativa al capitale di rischio, aumentando il valore del WACC. L'adozione del criterio dell'indebitamento netto potrebbe dunque avere come conseguenza quella di incentivare il ricorso all'indebitamento, pur a fronte di ingenti disponibilità liquide, al solo fine di ottenere un tasso di remunerazione più elevato. Si conferma pertanto la metodologia del calcolo del *gearing* proposta nel Documento.

Con riferimento al costo del capitale di debito, innanzitutto si rileva che l'attuale sistema regolatorio per la determinazione del costo del debito non prevede il riferimento all'indebitamento netto; l'indebitamento lordo lo si preferisce sia per la maggiore trasparenza, sia per la facilità con cui tale valore si può collegare con gli oneri finanziari da corrispondere. Per quanto riguarda le partite infragruppo, si è scelto di privilegiare la terzietà effettiva del soggetto finanziatore piuttosto che una terzietà di natura formale, suscettibile invece di produrre distorsioni sulle condizioni economiche concordate per il finanziamento. Il tasso così ottenuto risulta in linea con quelli di mercato e può essere utilizzato per analisi di *benchmarking*. Peraltro, un riferimento preciso al costo del debito come quello indicato dall'Autorità permette altresì al concessionario di poter eventualmente rivedere le proprie fonti di indebitamento qualora i tassi Intercompany siano molto superiori a quelli di mercato, efficientando così sia la propria struttura di capitale sia il suo onere complessivo. Come è noto, il costo del debito è composto da due componenti, il RFR ed il premio al debito, quest'ultimo parametro caratteristico del settore e per il quale l'Autorità ha previsto un *cap* al 2%. Nell'ottica di determinare il costo del debito "efficiente", si è deciso di non considerare il dato del singolo concessionario, ma di privilegiare un dato medio di settore, che possa tenere conto delle peculiarità del settore autostradale, che presenta caratteristiche industriali e finanziarie specifiche. In questo modo il concessionario è stimolato a migliorare la propria struttura debitoria riconducendo i tassi di interesse a valori simili a quelli determinati a livello nozionale. Circa il periodo di osservazione per il calcolo del costo medio di settore, la scelta di un intervallo di cinque anni appare appropriata nella consapevolezza che vengono utilizzati dati storici per fornire un parametro prospettico, in quanto gli oneri sostenuti derivano in gran parte da debiti a medio-lunga scadenza che, essendo espressi mediante indebitamento medio annuo, necessitano di un intervallo temporale di osservazioni sufficientemente ampio. Alla luce di tali considerazioni l'Autorità ritiene di dover confermare il proprio approccio.

Circa il coefficiente beta, si ricorda innanzitutto che lo stesso rappresenta la misurazione del rischio sistematico e non diversificabile cui è soggetta l'impresa operante in un determinato mercato; tale coefficiente misura infatti formalmente il rapporto tra, da un lato, la covarianza del rendimento dell'azienda e il rendimento di mercato, e dall'altro la varianza del rendimento di mercato. Con il coefficiente beta è, quindi, possibile disporre di un'informazione sintetica sulla rischiosità dell'impresa rispetto al mercato di riferimento. Diverso è il rischio specifico che è correlato ad uno specifico settore e che può essere eliminato dall'investitore tramite una opportuna diversificazione dei settori in cui investire, contrariamente al rischio sistematico che non è eliminabile. In definitiva il beta, computato sulla base di *comparables*, dovrebbe stimare proprio quest'ultimo, che può essere pensato come il rischio sostenuto da un investitore che intenda investire nel settore autostradale. Si rileva che risulta prassi comune determinare il valore del beta effettuando analisi per confronto tra i coefficienti beta di altre aziende che risultino comparabili per caratteristiche, rischiosità di mercato, livello di concorrenza, etc.; peraltro non necessariamente la comparazione deve essere effettuata su aziende appartenenti alla stessa industria in quanto, a parità di informazioni aziendali disponibili, potrebbe essere preferibile confrontare i coefficienti beta tra aziende soggette ad analoghi rischi di mercato piuttosto che in base all'appartenenza allo stesso settore industriale.

Per la stima del parametro beta, Autostrada dei Fiori sostanzialmente conferma l'impostazione dell'Autorità di includere nel campione di analisi società internazionali comparabili. Si concorda con la necessità di effettuare analisi finanziarie che hanno l'obiettivo di evidenziare comportamenti che possano distorcere la stima; infatti, per questo motivo, l'Autorità, tramite la consultazione di banche dati finanziarie, compie regolarmente analisi sulle società *comparable*; a questo proposito l'esclusione della società Abertis recentemente oggetto di acquisizione, dal novero dei *comparables*, è stata frutto di tale analisi, volta appunto a considerare solo imprese/concessionarie che non abbiano subito operazioni di fusione o acquisizione. Infine, la richiesta di un beta maggiorato che tenga in conto maggiori rischi, appare poco giustificabile considerando che il meccanismo tariffario proposto dall'Autorità prevede la completa copertura di tutti gli investimenti effettuati, di fatto eliminando ogni possibile ulteriore rischio legato all'entità degli investimenti. Si tenga altresì conto che la realizzazione di un'opera infrastrutturale, il cui sfruttamento rientra in regime di monopolio, presenta profili di rischiosità derivanti principalmente dalle incertezze realizzative dell'opera; il mercato di interesse presenta, invece, caratteristiche di prevedibilità, dipendenti per lo più dall'andamento generale dell'economia. Inoltre, l'art. 178, comma 8, del d. lgs 50 del 2016 prevede espressamente che il rischio traffico sia interamente in capo al concessionario. Non trova dunque giustificazione la previsione di tassi di remunerazione differenti.

Relativamente al *Risk Free Rate* ed alla richiesta di fare riferimento alla media aritmetica dei rendimenti lordi giornalieri del BTP decennale rilevati dalla Banca d'Italia con riferimento, per ciascun periodo regolatorio, all'ultimo anno del periodo regolatorio scaduto, l'Autorità osserva che la scelta del periodo viene sempre effettuata all'insegna della tutela del concessionario, in quanto il periodo di riferimento viene scelto quanto più prossimo a quello corrispondente ai valori correnti, così da tener meglio conto di eventuali variazioni macroeconomiche e finanziarie occorse nel periodo immediatamente precedente alla stipula di un contratto/gara. Non si ritiene, quindi, di dover accettare la proposta formulata in sede di consultazione.

## 2.11 Sistema tariffario di pedaggio: Punto 19 – Obiettivo di incremento di produttività da efficientamento

### 2.11.1 Contenuti del Documento

Il punto 19 del Documento riporta i criteri e le metodologie utilizzati per la quantificazione del coefficiente di incremento della produttività complessiva determinata su base quinquennale, in conformità al metodo di analisi definito nella delibera n. 70/2016, nonché le modalità di definizione dell'indicatore di produttività annuale.

### 2.11.2 Sintesi delle osservazioni

Sezione	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
<b>Sistema tariffario di pedaggio</b>	<b>19.1 e 19.2</b>	<b>Autostrada dei Fiori S.p.A.</b>	Ritiene non ragionevole la richiesta di un efficientamento nell'ambito di una procedura di affidamento tramite gara. Fa presente che non si può utilizzare la <i>Stochastic Frontier Analysis</i> sia per l'individuazione degli ambiti ottimali sia per la determinazione degli obiettivi di efficientamento. Circoscrive i costi che possono essere a quelli relativi al personale e sottolinea come questo possa essere fatto solo nel medio termine. Rileva che l'integrazione delle due concessioni non porterà ad incrementi di efficienza.	<b>Da respingere</b>
<b>Sistema tariffario di pedaggio</b>		<b>Organizzazioni sindacali</b>	Ritiene che la <i>Stochastic Frontier Analysis</i> dovrebbe valorizzare, negli indici di produttività, il mantenimento dell'occupazione e delle condizioni economiche e normative di tutti i lavoratori impiegati nelle stesse.	<b>Da respingere</b>

### 2.11.3 Valutazioni

In merito all'osservazione che la metodologia della *Stochastic Frontier Analysis* (di seguito: SFA) non possa essere utilizzata sia per l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali sia per l'individuazione del parametro di efficienza, si rileva che la SFA è utilizzata sia per determinare la scala ottimale di un settore, sia per determinarne l'efficienza gestionale (si veda, a titolo di esempio, il contributo di *Benfratello et. al.*, 2009<sup>1</sup>). Inoltre, come sottolineato da *Greene*<sup>2</sup> (2007), l'analisi dell'efficienza gestionale dei settori regolati è da sempre una delle applicazioni più frequenti della metodologia SFA.

Si condivide l'affermazione secondo cui l'efficientamento non debba presentare ripercussioni negative sui livelli di sicurezza e sugli standard qualitativi e tecnologici. Tuttavia, si sottolinea che:

- tutte le attività svolte dalle Società concessionarie devono essere svolte in maniera efficace ed efficiente, ossia massimizzando sia il rapporto tra risultati e obiettivi, sia quello tra risultati e risorse;
- le operazioni di potenziamento e miglioramento sono ricomprese tra gli investimenti, e quindi non soggette ad efficientamento, ma remunerate tramite il tasso di remunerazione del capitale (WACC), creando un incentivo ad interventi di tipo permanente;
- le operazioni ordinarie possono essere oggetto di processi di efficientamento anche sulla base della evoluzione tecnologica e a fronte dell'ottimizzazione dei processi produttivi.

L'inclusione dei costi relativi agli asset non reversibili tra i costi soggetti ad efficientamento, è necessaria ai fini di efficientare anche tale tipologia di investimenti, posto che essi non rientrano negli asset soggetti alle Linee guida adottate con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 300 del 16/06/2017. Diversamente, si potrebbero incentivare comportamenti opportunistici dei gestori, rivolti a sfruttare a proprio vantaggio le differenze esistenti nei metodi di riconoscimento dei costi di capitale e dei costi operativi (i soli che - secondo questa diversa impostazione - risulterebbero essere efficientati), mediante politiche di capitalizzazione mirate.

<sup>1</sup> Benfratello, L., Iozzi, A., e Valbonesi, P., (2009), "Technology and incentive regulation in the Italian motorways industry". *Journal of Regulatory Economics*, vol. 35, pp.201-221.

<sup>2</sup> Greene, W. H., (2008), "The econometric approach to efficiency analysis". In: Fried, H. O., Lovell, C. K., Schmidt, S. S., e Schmidt, S. S. (Ed.), *The measurement of productive efficiency and productivity growth*. Oxford University Press.

Si ritiene che tutte le voci di costo operativo, ad esclusione dei canoni di concessione (che sono già esclusi dall'efficientamento), possano evidentemente essere oggetto di processi di efficientamento, anche sulla base della evoluzione tecnologica e a fronte dell'ottimizzazione dei processi produttivi, all'adeguata pianificazione, alla scelta e mix degli input, alla corretta scelta tra internalizzazione ed esternalizzazione, etc.

Inoltre, la società Autostrada dei Fiori lamenta, da un lato, che la presenza di un fattore di efficientamento stabilito ex ante limiti la possibilità di diversificare le offerte poste a gara da parte delle società offerenti, *“le quali stimeranno costi di gestione efficienti sulla base delle proprie esperienze e previsioni”*, e, dall'altro lato, l'impossibilità di una riduzione dei costi operativi nel breve periodo, a causa dell'incomprimibilità di alcune voci di costo operativo (manutenzione, materie prime e costi per servizi), della necessità di più di un periodo regolatorio per poter ridurre il costo del personale e del fatto che la gara avente ad oggetto le due attuali concessioni contribuirà all'incremento dell'efficienza *“in modo trascurabile”*, in quanto le tratte interessate non sono contigue. Tali affermazioni risultano tra loro non congruenti.

Si sottolinea innanzitutto che lo scopo della gara è proprio quello di risolvere le problematiche legate al livello dei prezzi ed all'inefficienza degli operatori in un contesto di monopolio naturale, come quello che caratterizza il settore autostradale. Inoltre, la gara congiunta oggetto del presente provvedimento porterà al raggiungimento di un ambito ottimale di gestione, in coerenza con quanto determinato dall'Autorità nel procedimento che ha dato luogo alla delibera n. 70/2016 del 23 giugno 2016. Pertanto, grazie allo sfruttamento delle economie di scala e all'eliminazione delle inefficienze produttive, comprensive di quelle dovute alla ridotta estesa chilometrica, si ritiene vi siano i margini necessari all'implementazione di un percorso di efficientamento.

Per quanto riguarda la richiesta di salvaguardia, all'interno del modello SFA, del mantenimento dell'occupazione e delle condizioni economiche e normative di tutti i lavoratori impiegati nelle stesse, si evidenzia che la metodologia impiegata attualmente dall'Autorità è finalizzata a determinare un coefficiente di incremento della produttività da efficientamento X, complessivo per ogni Concessionario, che guida la dinamica dei prezzi nel quinquennio. Spetterà al Concessionario, nella sua autonomia gestionale, scegliere su quale voce di costo e con quali modalità intervenire, anche in relazione ai propri obiettivi di lungo termine e alle leve di efficientamento sopra richiamate, ovviamente operando nel pieno rispetto delle vigenti norme ad esso applicabili.

## 2.12 Sistema tariffario di pedaggio: Punto 23 – Meccanismi di premi/premialità con riferimento alla valutazione della qualità dei servizi

### 2.12.1 Contenuti del Documento

Il punto 23 del Documento definisce un meccanismo di penalità/premi riferito alla valutazione della qualità dei servizi.

### 2.12.2 Sintesi delle osservazioni

Sezione	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
Sistema tariffario di pedaggio	23	Autostrada dei Fiori S.p.A.	Ritiene non condivisibile la previsione che nel caso in cui tutte le dimensioni (lqj) non risultino singolarmente al di sopra della soglia minima individuata, il concessionario debba essere penalizzato attraverso un correttivo tariffario basato sull'applicazione del limite massimo, pari al 2% della componente tariffaria di gestione. Evidenzia che alcune delle aree tematiche proposte dall'Autorità risultano di impossibile quantificazione sulla base di dati oggettivi,	Da respingere

		<p>e di fatto scarsamente controllabili da parte sia del concessionario che del concedente.</p> <p>Rileva inoltre che il sistema di penali/premi proposto dall'Autorità risulta particolarmente complesso, basato su un numero troppo elevato di indicatori, e di difficile monitoraggio da parte del concessionario.</p> <p>Ritiene preferibile che gli obiettivi di qualità siano individuati solo sulla base di valori standard di settore che si applichino in maniera analoga al settore, e che i criteri di ponderazione e i pesi specifici di ciascun indicatore siano individuati dall'Autorità per il settore.</p>	
--	--	---	--

### 2.12.3 Valutazioni

Si ribadisce quanto già illustrato nella Relazione istruttoria pubblicata contestualmente alla delibera n. 119/2017, in ordine alla circostanza che il meccanismo premi/penalità definito dall'atto di Regolazione è stato disegnato al fine di disincentivare comportamenti opportunistici da parte del concessionario. A tal fine, la *"Soglia minima"* rappresenta il minimo livello di qualità tollerabile dall'utenza con riferimento a ciascun determinato servizio. La sua definizione risulta quindi particolarmente rilevante per disincentivare il concessionario a conseguire un efficientamento dei costi di gestione a scapito della qualità complessiva dei servizi offerti, nessuno escluso.

In ordine al secondo aspetto, e con particolare riferimento all'asserita numerosità delle aree tematiche proposte – a fronte delle due contemplate dalla previgente normativa - si rileva che, per il monitoraggio interno della qualità del servizio sulla gran parte della rete autostradale e per la conseguente collaborazione con le associazioni dei consumatori, è attualmente utilizzato un ampio novero di indicatori di qualità, con particolare attenzione alla qualità percepita. Pertanto, la proposta risulta pienamente in linea con le migliori prassi sviluppatesi nel settore, individuando le aree tematiche relative ad indicatori controllabili e riferibili alla performance del concessionario, nonché misurabili e oggettivi. Peraltro, giova ricordare che: (i) come previsto al punto 23.9 del Documento, l'identificazione di almeno un indicatore j-esimo per ciascuna delle aree tematiche è demandata al concedente; (ii) l'efficacia della misura è assoggettabile ad un periodo di transizione della durata massima di 24 mesi (punto 23.6 del Documento).

## 2.13 Sistema tariffario di pedaggio: Punto 24 – Adeguamento tariffario correlato all'attuazione degli investimenti

### 2.13.1 Contenuti del Documento

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

### 2.13.2 Sintesi delle osservazioni

Sezione	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione
Sistema tariffario di pedaggio	24.1	Autostrada dei Fiori S.p.A.	<p>Ritiene che il meccanismo di penalità previsto nella componente tariffaria di costruzione con riferimento ai ritardati investimenti non possa essere basato su meccanismi discrezionali, lasciati alla verifica del concedente ma debba essere correlato ad una sentenza emessa dal TAR.</p> <p>Evidenzia inoltre che attualmente le concessioni prevedono un sistema di penali, non direttamente consuntivate nei livelli</p>	Da respingere

			tariffari, che disincentivano comportamenti opportunistici da parte del concessionario e garantiscono di fatto l'assenza di sovraccompensazioni.	
--	--	--	--	--

### 2.13.3 Valutazioni

Come già illustrato nella Relazione istruttoria pubblicata contestualmente alla delibera n. 119/2017 nel caso di analoga osservazione, il ragionamento del rispondente si fonda sull'erroneo assunto che l'individuazione dei coefficienti ( $\alpha_t$  e  $\gamma_t$ , come definiti al punto 24 del Documento) debba essere concordata tra il concedente e concessionario; invero, essa è determinata dal concedente, in esito alla valutazione della proposta di aggiornamento annuale della variazione tariffaria che il concessionario è tenuto a formulare a conclusione di un subprocedimento al quale il concessionario stesso partecipa pertanto con tutte le garanzie previste dall'ordinamento. Si tratta quindi di funzioni di amministrazione attiva eventualmente sottoponibili al vaglio giurisdizionale.

Inoltre, va evidenziato quanto già affermato nella Relazione istruttoria pubblicata contestualmente ai provvedimenti conclusivi del procedimento avviato con delibera n. 16/2019, circa il fatto che il rafforzamento del sistema di penali, realizzato attraverso l'introduzione delle relative sub-componenti di adeguamento tariffario in aggiunta alle penali contrattuali, trova fondata e ragionevole motivazione:

- a) nella sostanziale inefficacia del sistema previgente, come emerso dalle risultanze dei lavori della Camera dei Deputati, commissione VIII, ambiente, territorio e lavori pubblici, nell'ambito della *"Indagine conoscitiva in materia di concessioni autostradali"*<sup>3</sup>, ove si rileva che: (i) è stata disattesa la previsione, obbligatoria per le concessionarie, di accantonare gli introiti percepiti per investimenti inclusi nel piano economico-finanziario ma non ancora realizzati in un fondo rischi da destinarsi a nuovi investimenti su disposizione del concedente; (ii) è stato progressivamente ampliato il divario tra gli investimenti effettivi e quelli previsti;
- b) nella circostanza oggettiva che, a tutto il 2017, alla luce delle informazioni pubblicate nella pertinente Relazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, la percentuale di attuazione degli investimenti programmati risulta pari ad appena il 64.87%.

## Conclusioni

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

Torino, 12 settembre 2019

Il Responsabile del procedimento  
f.to Roberto Piazza

<sup>3</sup> [https://www.camera.it/leg17/1135?id\\_commissione=&shadow\\_organo\\_parlamentare=0&sezione=commissioni&tipoDoc=elencoResoconti&idLegislatura=17&tipoElenco=indaginiConoscitiveCronologico&calendario=false&breve=c08\\_autostradali&scheda=true](https://www.camera.it/leg17/1135?id_commissione=&shadow_organo_parlamentare=0&sezione=commissioni&tipoDoc=elencoResoconti&idLegislatura=17&tipoElenco=indaginiConoscitiveCronologico&calendario=false&breve=c08_autostradali&scheda=true)