

Commenti e proposte al Documento di consultazione ex delibera 101/2026

Linee guida per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico ferroviario

Il documento di consultazione di cui alla delibera 101/2026 integra e aggiorna la disciplina regolatoria del trasporto ferroviario in OSP e estende l'applicazione al trasporto ferroviario nazionale l'applicazione delle delibere 16/2018, 120/2018 e 154/2019 e ss.mm.ii., in tal modo disegnando un quadro unitario per entrambi i perimetri geografici.

Qui di seguito osservazioni e proposte in ordine di rilevanza a giudizio di chi scrive.

I. Punto 75 - Criteri di valorizzazione delle immobilizzazioni (Misura 9 delibera 154/2019)

Linee guida

75. «Per la determinazione dei valori di subentro dei beni essenziali e indispensabili valgono i criteri definiti nella Misura 9 della delibera n. 154/2019, che tengono conto del valore di mercato e del valore netto contabile».

In forza della Misura 9, la valorizzazione di tali asset segue diversi criteri a seconda della loro tipologia:

- il valore netto contabile (VNC) per il materiale rotabile (9.7)
- il valore di mercato (sostanzialmente) (VM) per immobili e impianti (9.2)
- il maggior valore fra il VNC e il VM per i sistemi tecnologici (9.8).

Osservazioni

1. In generale non è chiara la ragione della difformità dei criteri di valorizzazione dei beni a seconda della tipologia degli asset (ad esempio, anche i mezzi rotabili possono avere un VM>VNC). Le previsioni riguardo a immobili e impianti sono complesse e non prive di apparenti contraddizioni.
2. Tali previsioni sono applicabili agli affidamenti diretti, dove l'EA è a conoscenza delle dotazioni dell'IA, non nel caso di affidamenti con gara, dove invece l'EA deve formulare il PEFS in base a congetture sulle dotazioni delle imprese che parteciperanno alla gara (es. mezzi rotabili di proprietà e relative caratteristiche o del GU, impiego di mezzi di proprietà o in locazione, ecc.).
3. Considerato quanto sopra la costruzione del PEFS dovrebbe valorizzare tutti gli asset sulla base dei dati certi di cui l'EA dispone: il VCN applicato a tutti i beni (mobili e fissi) utilizzati dal gestore uscente (GU), ai quali l'IA ha diritto di subentro. I valori così ricavati sono assunti anche per i beni di proprietà che i concorrenti alle gare intendessero eventualmente apportare.

4. Il VNC degli asset del GU, inclusivo delle capitalizzazioni, andrebbe rivalutato in base alla serie storica di un appropriato indice dei prezzi rilevato dall'Autorità, al netto di eventuali rivalutazioni di legge già contabilizzate, al fine di consentire all'impresa il recupero del costo degli investimenti effettuati in termini reali.

Le immobilizzazioni rivalutate dovrebbero rappresentare il riferimento per la determinazione del «capitale limitato o nullo» di cui alla Misura 17.7 della delibera 154/2029 come integrata dalla delibera 177/2024.

5. La rivalutazione monetaria non è applicabile nel corso del nuovo affidamento posto che la remunerazione del capitale è calcolata applicando il WACC nominale.

Proposte

Il testo della Misura 9 è così sostituito:

1. *Tutti i beni essenziali e indispensabili del GU ai quali l'IA ha facoltà di subentro nella proprietà o diritto di utilizzo sono valorizzati nel PEFS al VNC. I medesimi valore sono assunti per i beni di proprietà dell'IA eventualmente apportati per la produzione dei servizi oggetto di gara.*
2. *(come da 9.7) Il VNC è determinato nel PEFS sulla base dei dati resi disponibili dal GU in applicazione dei principi contabili nazionali o internazionali adottati dalla società e certificati da un revisore contabile o società incaricata del controllo contabile, ed è rivalutato secondo l'indice dei prezzi stabilito dall'Autorità, al netto di eventuali rivalutazioni disposte da norme di legge. Nel VNC sono comprese tutte le poste incrementative o decrementative relative a interventi di revamping successivi all'acquisto o alla disponibilità del bene, eseguiti nel periodo di vigenza contrattuale con oneri a carico del proprietario al netto degli ammortamenti.*

II. Punto 71 - Locazione di beni (Misura 10 delibera 154/2019)

Linee guida

71. :

«Il canone di locazione annuo è quantificato con riferimento al criterio del VM determinato ai sensi della precedente Misura 9 per ciascuna tipologia di beni» (Misura 10.2).

Osservazioni

Valgono le considerazioni svolte riguardo al punto 75 nel caso di affidamento per gara: nella redazione del PEFS l'EA non può conoscere le scelte dell'IA fra l'utilizzo di beni di proprietà o in locazione.

Proposte

Il punto n. 2 è così sostituito:

1. *I canoni di locazione di beni essenziali e indispensabili (officine, infrastrutture tecnologiche o di deposito o di uso commerciale e materiale rotabile) sono valorizzati nel PEFS in base al VNC, relative quote di ammortamento e accantonamenti per manutenzioni cicliche, capitalizzazione delle operazioni di manutenzione straordinaria e remunerazione in base al valore del WACC pubblicato dall'Autorità".*
2. *Nel caso di accesso agli impianti condiviso fra più operatori, l'importo del canone è determinato nel PEFS in proporzione alla capacità che l'EA stima necessaria ad assicurare i servizi da parte delle IA, fatte pari alla quota di treni-km associati ai lotti affidati.*

III. Punti 110 e segg. – Allocazione dei rischi fra le parti (Annesso 4 alla delibera 154/2019)

Linee guida

«113. Qualora si configuri un affidamento in concessione, l'EA deve allocare tra le parti contrattuali (IA ed EA) i rischi individuati, utilizzando il modello di cui all'Annesso 4 della delibera n. 154/2019, opportunamente integrato con eventuali ulteriori tipologie; l'allocazione dei rischi tra le parti rileva ai fini della predisposizione del PEFS da parte dell'EA».

Dal citato Annesso 4: «Il rischio è un evento incerto che, qualora si verifichi, ha un impatto (positivo o negativo) sul CdS/PEF, con il coinvolgimento della parte contrattuale interessata dall'allocazione (EA e/o IA); la matrice considera esclusivamente l'impatto negativo».

Osservazioni

1. Sebbene il riferimento al solo impatto negativo sia verosimilmente volto a semplificare la Matrice, la delibera 154/2019 fa largo ricorso alla nozione di *mitigazione* del rischio con l'intento di limitare i danni per l'IA derivanti da eventi negativi.
2. La stessa delibera prescrive che:
 - (a) «L'EA specifica nel CdS [...] il sistema di premialità, da applicare in caso di raggiungimento da parte dell'IA di livelli prestazionali superiori a quelli fissati dai predetti obiettivi» (Misura 16.5);
 - (b) «26.4. Ove alle predette variazioni dei costi e/o ricavi sia associato un rischio allocato all'IA ai sensi della Misura 13, fermo restando il raggiungimento degli obiettivi di cui alla Misura 16, l'EA può riconoscere all'IA una premialità incentivante (una tantum), corrispondente a quota-parte del risparmio ottenuto in termini di aumento dei ricavi e/o riduzione dei costi, rilevati nel corso del periodo regolatorio oggetto di verifica. Allo scopo, l'EA disciplina nel CdS la modalità di calcolo della suddetta premialità, stabilendo un intervallo di valori predefinito rispetto all'importo totale dei maggiori ricavi o dei minori costi» (Misura 26.4).
3. L'ART disciplina dunque l'allocazione dei rischi sotto il duplice profilo degli impatti di eventi sfavorevoli e favorevoli.

Da eccepire tuttavia che:

- (i) riguardo alla Misura 26.4, il superamento degli obiettivi prefissati, da cui scaturisce la premialità, non è espressamente legato a *merito* dell'impresa ma è contropartita dell'allocatione su di essa dei rischi ex Misura 13, in contrasto il punto (b) della Misura 16.5 dove l'irrogazione di penali per il mancato conseguimento degli obiettivi è subordinata a «accertata responsabilità in capo all'IA, che costituisce inadempimento contrattuale»,
 - (ii) è lasciata all'EA eccessiva discrezionalità su come impostare il sistema di premialità, tanto più in quanto l'impatto degli eventi è misurato dall'importo *totale* dei maggiori ricavi o dei minori costi anziché basarsi su un'analisi dettagliata delle cause;
 - (iii) gioverebbe quindi affiancare alla Matrice dei rischi anche una Matrice relativa a premialità e penalizzazioni.
4. A giudizio di chi scrive andrebbe più nettamente distinto l'impatto di eventi non controllabili dalle IA da quello di eventi che invece sono totalmente o parzialmente governabili da un'impresa efficiente:
- (a) l'impatto dei primi è oggetto della matrice dei rischi e delle relative misure di mitigazione da applicarsi a favore di entrambe le parti a seconda del segno dei cambiamenti (*risk sharing*).
 - (b) quello dei secondi è, a seconda dei casi, oggetto di penalizzazioni o di premialità per l'IA in conformità dei principi di regolazione incentivante (*profit/loss sharing*), formalizzati in una distinta matrice.

Proposte

A integrazione delle Misure 16.5 e 26.4 dell'Allegato A alla delibera 154/2019:

1. Misura 16.5, punto (c): alla previsione «il sistema di premialità, da applicare in caso di raggiungimento da parte dell'IA di livelli prestazionali superiori a quelli fissati dai predetti obiettivi» aggiungere *per fattori riconducibili alla condotta dell'IA*;
2. Misura 16.5: dopo il punto (d) aggiungere: *(e) L'EA disciplina con specifica Matrice i criteri di attribuzione e di quantificazione di penalità e premialità per eventi riconducibili alla condotta dell'IA.*
3. La Misura 26.4 andrebbe raccordata con le integrazioni apportate alla Misura 16.5.

IV. Punti 93 e segg. - Definizione del sistema di qualità (ex delibera 16/2018)

Linee guida

«94. [...] Il processo di miglioramento previsto deve fondarsi su livelli minimi degli indicatori crescenti negli anni, fissati in maniera tale da non eludere il sistema incentivante [...] Il sistema premiale/incentivante dovrà essere tale da penalizzare opportunamente recidività di non conformità» (enfasi aggiunta).

«95. L'EA monitora la qualità del servizio mediante meccanismi basati su modalità automatiche e con un sistema di penali e premialità tra loro proporzionate».

«97. L'EA stabilisce un sistema di penali contrattuali volto a garantire l'osservanza (i) dei livelli minimi stabiliti per ciascun indicatore di CMQ adottato e (ii) delle attività di rendicontazione/pubblicazione previste, secondo i criteri di cui alla Misura 4 della delibera n. 16/2018. Specularmente, l'EA può prevedere un sistema incentivante/di premialità, applicabile in caso di raggiungimento da parte dell'IA di livelli prestazionali superiori ai minimi prefissati, anche con riferimento a singoli indicatori».

Osservazioni

1. Sul piano generale la delibera 16/2018 presenta due criticità: complessità e asimmetria.
 - (a) La *complessità* sta nell'assenza di un indicatore di sintesi CMQ in cui confluiscono i numerosi indicatori specifici, con la conseguenza che penalità e premialità vanno calcolate indicatore per indicatore, anziché sulla base del "saldo". Manca inoltre un indicatore della qualità percepita dagli utenti.
 - (b) L'*asimmetria* è nel centrare l'attenzione sulle penalità in caso di non raggiungimento dei singoli obiettivi, affrontando invece in modo del tutto marginale il caso opposto e lasciandolo alla piena discrezionalità degli EA.
2. La prescrizione al punto 94 di stabilire obiettivi crescenti di qualità è ovviamente corretta. Al tempo stesso il progredire dei livelli di qualità verosimilmente comporta costi marginali crescenti (gli investimenti in miglioramenti della qualità presentano rendimenti decrescenti), cosicché le penalità dovrebbero essere decrescenti e le premialità crescenti.
3. Le previsioni del documento di consultazioni citate sopra non sono di univoca interpretazione riguardo all'obbligo degli EA di introdurre un sistema di premialità per il superamento degli obiettivi di qualità, ambiguità che peraltro si innesta nel quadro della delibera 16/2018 dove l'ipotesi di premialità è trattata in modo del tutto marginale e lasciata alla piena discrezionalità degli EA.
4. L'assenza di un obbligo degli EA al riguardo costituirebbe disincentivo per l'IA, tanto più alla luce di quanto al punto 2, considerato che per beneficiare di premi l'IA dovrebbe superare obiettivi qualitativi a loro volta crescenti.
5. Infine, è opportuno che l'applicazione delle penali o il riconoscimento di premialità sia effettuata alla conclusione di ciascun periodo regolatorio così da consentire che eventuali scostamenti annuali fra obiettivi e dati consuntivati possano eventualmente compensarsi al suo interno.

Proposte

Da integrare nell'Allegato A alla delibera 16/2018:

1. (i) *Gli indicatori analitici di CMQ includono uno o più indicatori di qualità percepita dagli utenti;*
(ii) *gli EA elaborano un indicatore sintetico come media ponderata degli indicatori analitici.*
2. *Gli obiettivi di livelli minimi di qualità sono programmati dall'EA secondo soglie crescenti nel corso dell'affidamento e prevedendo penalità in caso di non raggiungimento degli obiettivi o*

premialità in caso di superamento. Con il progressivo innalzamento degli obiettivi l'EA potrà a seconda dei casi prevedere mitigazioni delle penalità o incrementi delle premialità.

3. *L'applicazione delle penali o il riconoscimento di premialità è effettuata alla conclusione di ciascun periodo regolatorio così da consentire che eventuali scostamenti annuali fra obiettivi e dati consuntivati possano eventualmente compensarsi al suo interno.*
4. *Ai fini del calcolo di eventuali sovra/sotto compensazioni all'IA, l'applicazione delle premialità e penali è disciplinata nella Matrice delle premialità e penalità.*

V. Punti 118 e segg. - PEFS e PEFG (Misura 22 e Annesso 5 alla delibera 154/2019)

Linee guida

Ai sensi della Misura 22.1 della delibera 154/2019: «L'EA disciplina nella documentazione di gara la predisposizione da parte di ciascun PG di un PEF di gara, contenente la proiezione dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei flussi finanziari per il periodo di durata contrattuale, secondo gli schemi di cui ai numeri 1-4 e relative indicazioni metodologiche dell'Annesso 5».

Salvo lo schema 4, gli schemi sopra indicati sono applicati anche nella costruzione del PEFS: «[...] gli Schemi 1-3 (“conto economico regolatorio”, “stato patrimoniale regolatorio e determinazione dell'utile ragionevole”, “determinazione della compensazione”, rispettivamente) sono utilizzati sia dall'EA per la definizione del corrispettivo a base d'asta, sia dal PG per il calcolo dell'offerta economica; quest'ultimo utilizza altresì lo Schema 4 (“Rendiconto Finanziario Regolatorio”). Gli Schemi 1-3 costituiscono il PEFS, mentre gli Schemi 1-4 compongono il PEFG» (Annesso 5b, p. 2).

Osservazioni

1. Nei menzionati schemi ART il WACC stabilito dall'Autorità si applica sia al PEFS che al PEF di offerta dell'IA (PEFG), indipendentemente dal ricorso ad affidamenti diretti o per gara.
2. Nel caso di affidamenti con gara l'estensione del benchmark WACC di ART ai PEF di offerta appare in contrasto con il Regolamento (CE) 1370/07 e con la relativa Comunicazione interpretativa del 2014, posto che il riferimento all'Annesso al Regolamento riguardo all'“utile ragionevole” (per definizione il WACC) vale solo per gli affidamenti diretti.

Per gli affidamenti con gara vale invece la concorrenza: nei limiti di quanto al punto che segue, vince chi richiede il corrispettivo minore (ricavi maggiori/costi minori/minore utile richiesto).

3. Ovviamente il PEFG deve enucleare le tre determinanti del corrispettivo ma senza obbligo di rapportare l'utile al WACC prestabilito: sta all'impresa stabilire il mix fra ricavi, costi e utile atteso per rendere competitiva la propria offerta economica.

Del resto, secondo la giurisprudenza amministrativa un utile esiguo di per sé solo non equivale a determinare l'anomalia dell'offerta ma va verificato alla luce dell'equilibrio complessivo dell'offerta (alla percentuale di ribasso sul corrispettivo) ex art. 97 del Codice dei contratti pubblici.

Si suggerisce pertanto:

- (a) di sopprimere l'indicazione del WACC dagli schemi 2 e 3 dell'Annesso 5b;
- (b) in subordine di stabilire che l'utile proposto nel PEF, rapportato al CIN, non sia inferiore al risk free rate maggiorato di due punti percentuali.

4. L'accoglimento della proposta qui avanzata potrebbe tuttavia incoraggiare comportamenti opportunistici consistenti nel controbilanciare un utile, rapportato al CIN, al di sotto del WACC, con ricavi attesi più bassi o costi più elevati, in tal modo: (i) lucrando sul differenziale con dati consuntivati migliori, con il conseguente raggiungimento di un utile più elevato¹; in aggiunta (ii) beneficiando del "ripristino" del WACC aggiornato dall'Autorità nel successivo periodo regolatorio.

A evitare questa distorsione potrebbe prevedersi che, ai fini della verifica di sopra/sotto compensazioni nel corso dell'affidamento, non sia riconosciuto un utile percentuale maggiore di quello richiesto nel PEF.

Proposte

1. Misura 22.1 e Annesso 5b: Soppressione del riferimento al WACC di ART dagli schemi 2 e 3 del PEF.
2. Alla Misura 26 (Verifica dell'equilibrio economico-finanziario", la previsione al paragrafo 2 «[...] predisposizione da parte dell'IA di un PEF aggiornato al termine di ciascun periodo regolatorio (PEF consuntivo), contenente le voci di costo e ricavo secondo gli schemi di cui all'Annesso 5, che consenta il confronto con i valori del PEF precedente (PEF preventivo) [...]» è integrata da: *Ai fini dell'accertamento di sovra o sotto compensazioni l'utile risultante dal PEF consuntivo presentato dall'IA è riparametrato dall'EA, rispetto al CIN consuntivo, nei limiti percentuali del PEF. Non è ammesso l'innalzamento dell'utile ove quanto consuntivo sia percentualmente minore di quello del PEF previsionale.*

VI. Punti 36 e 39 - Fonti di finanziamento e determinazione delle tariffe

Linee guida

«36. Il SC vaglia tutte le possibili opzioni di finanziamento degli OSP: oltre alla contribuzione pubblica ordinaria o straordinaria (statale, regionale o degli enti locali) e derivante da programmi e iniziative europee, valuta – anche al fine di contenere le risorse pubbliche necessarie per finanziare i servizi OSP – il ricorso a fonti alternative (a titolo esemplificativo non esaustivo, tasse di scopo quali i sistemi di road pricing sia nella forma di congestion charge sia di pollution charge, ecotasse e altri strumenti di finanza verde, meccanismi di cattura del valore immobiliare, compensazione incrociata, tariffe dinamiche, ecc.)».

¹ Appare improbabile poiché più rischiosa una condotta opposta (altri ricavi o bassi costi).

«39. Per quanto riguarda la determinazione delle tariffe, fermi restando i principi di universalità ed accessibilità tariffaria dei servizi di trasporto soggetti a OSP e la necessaria tutela di specifiche categorie di utenza (ad esempio, gli utenti che si spostano sistematicamente per motivi di studio o di lavoro, gli utenti in condizioni di disagio sociale e/o economico, disabilità o mobilità ridotta, altre categorie individuate come meritevoli di tutela), per le altre categorie di utenza il SC, al fine di ridurre le compensazioni finanziarie, fissa le tariffe tenendo conto della disponibilità a pagare (da rilevare anche attraverso indagini ad hoc, ad esempio di tipo Stated Preferences) e in funzione degli standard di qualità del servizio nonché considerando fattori correlati alla domanda di spostamenti (quali, la fascia oraria di utilizzo dei mezzi di trasporto, le quantità e modalità di acquisto) e all'offerta di trasporto (quali, la tipologia dei servizi a bordo, i canali di distribuzione dei titoli di viaggio, l'integrazione tariffaria con servizi e operatori diversi)».

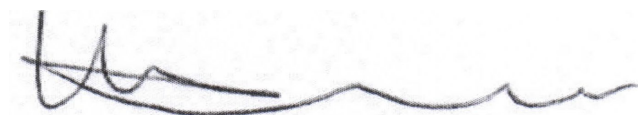
Osservazioni

Entrambe le casistiche rientrano nell'ambito delle politiche pubbliche, sociali e finanziarie, e nel trade-off fra l'interesse degli utenti e quello dei contribuenti, presenti o futuri: in sintesi nella distribuzione del benessere.

Ad avviso di chi scrive, data la rilevanza della materia, le Autorità indipendenti dovrebbero esercitare la propria funzione di *advocacy* piuttosto che di regolazione attiva - di emanazione di prescrizioni - come sembra emergere dalla lettura del testo.

Roma 5 ottobre 2026

Mario Sebastiani

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'Mario Sebastiani', written in a cursive style.