

ART

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

dell'economia<sup>11</sup>. Anche l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OECD), Nazioni Unite (UN) e la Banca Mondiale (WB) promuovono il ricorso ai *behavioural insights* applicati al processo di formazione delle politiche pubbliche nei diversi settori dell'economia<sup>12</sup>. Questo approccio comincia a trovare applicazione in Italia anche da parte di altre autorità di regolazione, prendendo spunto dalle iniziative internazionali sopra richiamate che hanno avuto ad oggetto, fra l'altro, l'analisi dei comportamenti degli individui per promuovere consumi più efficienti e consapevoli.

Proiettandone le potenzialità sulle funzioni dell'Autorità di regolazione dei trasporti esso potrebbe trovare applicazione per minimizzare i disservizi, orientare la programmazione sulla base delle esigenze degli utenti anche potenziali e accrescere la corrispondenza tra la qualità dei servizi offerti e le attese dei cittadini-utenti.

#### 4. Considerazioni conclusive

Emerge dalle considerazioni che precedono che la platea dei soggetti sui quali si producono gli effetti della regolazione è più ampia di quella ai quali specifiche misure e azioni di vigilanza sono espressamente rivolte. Il proposito non era, come detto, di anticipare in questa sede la trattazione di materie sviluppate nel corpo del Rapporto, bensì di fornirne una chiave di lettura unitaria della relazione che intercorre tra attività dell'Autorità e accrescimento del benessere dei cittadini-utenti. Ne emerge che, sia pure in diverse forme, tutti gli interventi del regolatore producono effetti sugli utenti, e che questi ultimi sono sempre più consapevoli e attivi protagonisti di una nuova etica partecipativa. Da qui l'osservazione che la regolazione può contribuire ad accrescere i livelli di soddisfazione e benessere e che sia utile esplorarne ulteriormente metodi e effetti.

Continuando ad agire su efficienza e qualità dei servizi, infatti, il regolatore procede nello svolgimento delle funzioni ad esso tradizionalmente affidate. Per cogliere la sfida di favorire il benessere degli utenti, e mobilitare risorse inerti occorre, tuttavia, rivolgere l'attenzione alla domanda, facendo emergere e valorizzando i comportamenti che esprimono quella potenziale.

A questo sviluppo si frappongono vincoli assimilabili a quelli posti dalle asimmetrie informative, che impediscono una compiuta conoscenza delle motivazioni e della struttura delle preferenze di mobilità. Per superare tali vincoli, l'applicazione della *behavioural economics* all'analisi dei comportamenti e delle attese dei cittadini-utenti consente di individuare fattori utili a progettare cambiamenti del modo con cui fino ad oggi le politiche pubbliche hanno cercato di soddisfare la domanda e i bisogni di mobilità delle persone. Questa opportunità, da cogliere, consentirebbe di migliorare, in particolare, il sistema del trasporto pubblico locale e regionale anche in un senso maggiormente orientato a soddisfare l'esigenza di sostenibilità ambientale dei trasporti. Il decisore pubblico potrebbe utilizzare tali strumenti per meglio simulare la domanda di servizi personalizzati, progettare l'offerta e, a sua volta, 'gentilmente indurre' comportamenti ritenuti virtuosi.

D'altra parte, al fine di elaborare una regolazione che muova dalle esigenze e dai bisogni di mobilità anche inespresse è importante poterne misurare gli effetti e misurare, altresì, l'andamento e la progressione del benessere e i modi più efficienti per perseguirlo. In questo contesto, l'indipendenza del regolatore resta essenziale per ovviare a criticità che potrebbero emergere dalla compresenza di ruoli e obiettivi tra loro confliggenti<sup>13</sup>. L'esercizio è solo all'inizio; ad esso l'Autorità continuerà a rivolgere la propria attenzione.

<sup>11</sup> A questo fine, la Commissione ha individuato un'apposita unità (denominata *Foresight, Behavioural Insight & Design for Policy*) e, più recentemente, costituendo un Laboratorio delle politiche europee (*EU Policy Lab*), al fine di sostenere sia la definizione delle politiche europee identificando gli aspetti comportamentali, sia la raccolta di informazioni su come gli approcci di *behavioural insights* vengono utilizzati a livello nazionale, regionale o locale. Più recentemente, nell'ambito dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio", la Commissione Europea ha inteso rendere ancora più trasparente il processo di elaborazione delle politiche e della legislazione, basato su prove concrete, favorendo un processo trasparente che coinvolga i cittadini e gli altri *stakeholder* per tutto l'iter procedurale, prestando pertanto maggiore attenzione alle reazioni delle persone che ne sono direttamente interessate.

<sup>12</sup> *Behavioural insights and public policy*, OECD, Parigi, 2017, all'indirizzo internet <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights-and-public-policy-9789264270480-en.htm>.

<sup>13</sup> Corte Costituzionale, Sentenza n. 41 del 15 marzo 2013.

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

## PARTE SECONDA - ATTIVITÀ E PROCEDIMENTI

### 1. IL CONTESTO

#### 1.1. Compiti dell'Autorità e novità normative

Il periodo di riferimento è stato denso di novità normative, alcune delle quali hanno inciso sullo statuto dell'Autorità ampliandone le competenze.

Tra queste rilevano, innanzitutto, quelle introdotte dall'art. 16 del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito con modificazioni dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, recante "Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze" (di seguito anche "d.l. Genova"), che ha esteso le competenze dell'Autorità in materia di regolazione dell'accesso alle infrastrutture autostradali, comprendendovi anche la regolazione tariffaria delle concessioni in essere. Le nuove disposizioni hanno, altresì, chiarito la portata delle vigenti misure in materia di autofinanziamento dell'Autorità, sia con riguardo ai soggetti tenuti al versamento del contributo, sia in merito alla commisurazione dello stesso. Infine, sotto il profilo organizzativo, le norme hanno ampliato la pianta organica dell'Autorità portando il contingente del personale a tempo indeterminato da 90 a 120 unità.

Più di recente si è concluso l'iter di approvazione del disegno di legge recante la legge Europea per il 2018 (legge 3 maggio 2019, n. 37), nel cui ambito l'art. 10 ha previsto l'attribuzione all'Autorità delle funzioni di Autorità nazionale di vigilanza sulla determinazione dei diritti aeroportuali anche per gli scali sinora esclusi dal suo ambito di regolazione (Roma, Milano e Venezia) e oggetto di contratti di programma, c.d. "in deroga". Le nuove disposizioni hanno consentito di superare la procedura di infrazione avviata dalla Commissione nei confronti del governo italiano nel 2015 e con essa la precedente ripartizione delle predette attività di vigilanza tra Autorità e ENAC.

Nel periodo di riferimento è stato, altresì, completato il recepimento del quarto Pacchetto Ferroviario dal quale pure discendono funzioni aggiuntive del regolatore. In particolare, con riferimento al c.d. "pilastro di mercato", il decreto legislativo 23 novembre 2018 n. 139 ha dato esecuzione alla Direttiva 2016/2370/UE del 14 dicembre 2016, che modifica la Direttiva 2012/34/UE per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri e la *governance* dell'infrastruttura ferroviaria. Successivi decreti legislativi hanno dato esecuzione alle modifiche attinenti al c.d. "pilastro tecnico", ed in particolare alla Direttiva 2016/797/UE dell'11 maggio 2016 relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione Europea, e alla Direttiva 2016/798/UE dell'11 maggio 2016 sulla sicurezza delle ferrovie (rispettivamente, decreto legislativo 14 maggio 2019, in corso di pubblicazione, e decreto legislativo 14 maggio 2019, n. 50).

Non ultimo, sul piano dell'esecuzione delle norme europee, per dare attuazione ai Regolamenti delegati della Commissione (UE) n. 885/2013, "che integra la Direttiva 2010/40/UE, sui sistemi di trasporto intelligenti, in merito alla predisposizione dei servizi di informazione sulle aree di parcheggio sicure destinate agli automezzi pesanti e ai veicoli commerciali" e n. 886/2013, "che integra la Direttiva 2010/40/UE, per quanto riguarda i dati e le procedure per la comunicazione gratuita agli utenti, ove possibile, di informazioni minime universali sulla viabilità connesse alla sicurezza stradale", direttiva che è stata recepita in Italia con il decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, il Governo ha designato l'Autorità quale organismo nazionale indipendente, competente a valutare la conformità dei requisiti applicabili in materia di diffusione di informazioni e dati concernenti le aree di parcheggio destinate agli automezzi pesanti e quelle sulla viabilità. Tale designazione ha consentito, fra l'altro, la chiusura della procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea nei confronti del governo italiano nel 2018.

Inattuata restano, invece, al momento della redazione del presente Rapporto le previsioni di cui al Regolamento (UE) 2017/352 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 febbraio 2017, che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti, entrato in vigore il 24 marzo 2019. In esecuzione di tali disposizioni occorre individuare, fra l'altro,

ART

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

l'Autorità competente alla trattazione delle controversie inerenti la determinazione dei diritti e dei canoni applicati nei porti.

In materia di trasporto pubblico locale, alcune innovazioni introdotte nel periodo di riferimento hanno di fatto neutralizzato gli effetti di norme precedenti orientate a promuovere la concorrenza. Il riferimento è qui all'art. 27 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, come da ultimo modificato dall'art. 21-bis, comma 1, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136. Più precisamente, la novella del 2018 ha rinviato al 2021 l'applicazione delle disposizioni che contemplano la riduzione della quota di ripartizione del fondo nazionale dei trasporti nel caso di affidamenti con procedure diverse da quelle dell'evidenza pubblica e non conformi alle delibere dell'Autorità. In ogni caso, la riduzione non opera laddove le procedure di affidamento siano conformi alle disposizioni del Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 e alle disposizioni normative nazionali vigenti.

Tutte queste innovazioni saranno esaminate partitamente nelle successive sezioni del Rapporto.

## 1.2. Collaborazione istituzionale e cooperazione europea e internazionale

Sul piano della collaborazione istituzionale, a livello nazionale, sono state avviate nuove iniziative, in particolare con le Capitanerie di porto afferenti al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con la Polizia ferroviaria, con le quali è in corso il negoziato per la conclusione di appositi protocolli di intesa. È stato, altresì, promosso il rinnovo del protocollo in essere con la Guardia di Finanza, con la quale si è intensificata la collaborazione, in particolare in vista dello svolgimento di attività ispettive, e di quello con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Nel quadro della cooperazione europea ed internazionale, nel periodo di riferimento l'Autorità ha inoltre confermato il suo impegno nella condivisione di esperienze, prassi e metodologie. Ha quindi proseguito la partecipazione ai lavori di fori internazionali rilevanti, come quelli del *Network* dei regolatori economici dell'OCSE (NER), nel cui ambito, per l'anno corrente, il Presidente dell'Autorità rappresenta ART nel *Bureau*, e dei *network* operanti in ambito UE, tra i quali la rete europea degli organismi di regolazione nel settore ferroviario (ENRRB) e il Foro di Salonico dei regolatori dei diritti aeroportuali. Sempre in ambito UE, è altresì proseguita la partecipazione alle riunioni periodiche degli organismi responsabili dell'applicazione dei regolamenti relativi ai diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, nel trasporto effettuato con autobus e nel trasporto via mare e per vie navigabili interne.

Sul piano della cooperazione con organismi di regolazione di natura settoriale, come noto, l'Autorità aderisce al *network* multilaterale *Independent Regulators' Group - Rail* (IRG-Rail), che attualmente riunisce 31 regolatori del settore ferroviario appartenenti a Paesi UE e non, ed ha come finalità lo scambio di esperienze e informazioni, e il dialogo congiunto con le istituzioni europee e gli *stakeholder* del settore.

Nel corso del 2018, il Presidente dell'Autorità ha svolto le funzioni di presidente del *network*, coordinando le attività svolte dai gruppi di lavoro di IRG-Rail in materia di accesso alle infrastrutture e agli impianti di servizio, canoni, monitoraggio del mercato ed iniziative legislative a livello europeo, i cui risultati sono periodicamente oggetto di esame e approvazione nel corso di riunioni plenarie semestrali. In tale veste, nell'assolvere ai compiti di rappresentanza dell'IRG-Rail nei rapporti con le istituzioni europee e con altri *stakeholder*, il Presidente dell'Autorità ha inoltre incontrato rappresentanti della Commissione europea e delle organizzazioni delle industrie del settore (tra cui ERA, ERFA, RNE, CER, UIRR, UNIFE, EPTO).

Nel corso dell'anno di presidenza, tra le attività significative di IRG-Rail vi è la conclusione di un Memorandum di Cooperazione multilaterale, che integra il Memorandum di intesa istitutivo del *network*, ed è finalizzato a dare esecuzione ai nuovi requisiti di cooperazione previsti dall'articolo 57 (8) della Direttiva 2012/34/UE (cd. Direttiva *Recast*), come modificati dalla Direttiva 2016/2370/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri e la *governance* dell'infrastruttura ferroviaria. La norma prefigura, in particolare, una cooperazione rafforzata tra i regolatori in materia di risoluzione di controversie su questioni transfrontaliere.

Inoltre, sempre nel quadro delle attività della presidenza dell'IRG-Rail, l'Autorità – d'intesa con il regolatore che aveva espresso la presidenza uscente (ARAFER - Francia) e con il Presidente in carica nel 2019 (AMT -

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

Portogallo) – ha promosso la costituzione di una *Task Force* incaricata di un preliminare approfondimento sul tema della multimodalità nei trasporti, che era stato anche oggetto di esame nell’ambito del quinto Rapporto annuale al Parlamento. L’idea sottesa all’esercizio è che, proprio in virtù del comune quadro giuridico europeo di riferimento, la multimodalità rilevi per tutti i regolatori membri dell’IRG-Rail, anche se non espressamente investiti di competenze multimodali. Basti pensare all’applicazione del combinato disposto dell’articolo 13 sulle condizioni di accesso ai servizi e dell’allegato II, punto 2, lett. g) della Direttiva 2012/34/UE (c.d. Direttiva *Recast*) riguardante l’accesso alle infrastrutture portuali collegate a servizi ferroviari. Anche nell’esercizio delle funzioni di monitoraggio del mercato, d’altra parte, i regolatori non possono ignorare l’evoluzione dei modelli di mobilità che comportano il ricorso a diversi modi di trasporto. Per queste finalità, l’Autorità ha elaborato e presentato all’Assemblea Plenaria del *network* un primo documento di analisi e commento. I lavori della *Task Force* proseguono nel corso del 2019 con l’analisi di casi di studio elaborati dai regolatori che vi hanno aderito.

All’esito delle attività di IRG-Rail nel 2018, sono stati elaborati, tra gli altri, documenti di posizione pubblici aventi ad oggetto: i) l’atto di esecuzione della Direttiva 2012/34/UE che disciplina l’applicazione del cosiddetto “test dell’equilibrio economico” per la valutazione dell’impatto di nuovi servizi ferroviari di trasporto passeggeri su quelli esistenti; ii) la revisione del Regolamento di esecuzione (UE) 2015/1100 della Commissione concernente gli obblighi di comunicazione degli Stati membri nell’ambito del monitoraggio del mercato dei servizi ferroviari; e iii) il modello per la descrizione degli impianti di servizio elaborato dal settore ferroviario in cooperazione con gli organismi di regolazione, come previsto dall’atto di esecuzione (UE) 2017/2177. Nel 2019, il primo documento approvato dal *network* è stato, come di consueto, il Rapporto annuale sul monitoraggio del mercato, divenuto oggi un importante riferimento sull’andamento del settore. Il Gruppo ha approvato, altresì, un documento contenente la ricognizione delle competenze e degli strumenti di esecuzione e sanzionatori assegnati ai regolatori dai rispettivi sistemi nazionali.

## 2. LA REGOLAZIONE DELL’ACCESSO ALLE INFRASTRUTTURE

### 2.1. Ambito delle attività

Le competenze dell’ART in materia di regolazione dell’accesso alle infrastrutture, nonché i principi in base ai quali essa ispira le proprie attività, con riferimento ai vari ambiti modali e ai rispettivi mercati, sono definiti dalle norme istitutive recate dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 nonché dalle norme di fonte comunitaria e da quelle nazionali di settore, emanate in recepimento di direttive comunitarie o su autonoma iniziativa del legislatore nazionale.

Sulla base di tali norme, l’Autorità provvede - fra l’altro - «a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l’efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali [...] nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti».

Avuto riguardo a quanto precede, nei paragrafi che seguono sono sintetizzate, per i diversi ambiti modali, le principali attività attinenti alla regolazione dell’accesso alle infrastrutture di trasporto svolte nel periodo a cui si riferisce il presente Rapporto, e sono altresì richiamati i procedimenti avviati o conclusi in tale ambito temporale.

### 2.2. L’accesso alle infrastrutture autostradali

Le attività dell’Autorità, nel settore autostradale, sono state avviate sin dall’entrata in operatività (gennaio 2014) e si sono inserite, in un complesso contesto normativo e regolamentare. Il sistema venutosi a delineare negli anni ha determinato dinamiche di incremento tariffario in molti casi significative.

ART

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

In questo contesto, l'Autorità ha concentrato la propria azione sul perseguimento dell'efficienza delle gestioni; all'esito di un confronto con l'associazione rappresentativa dei concessionari (AISCAT), è stato possibile realizzare una prima raccolta dei dati tecnico-economici delle società concessionarie relativi al decennio precedente. L'analisi di tali dati ha consentito di individuare, con la Delibera ART n. 70/2016 del 23 giugno 2016, l'estensione chilometrica ottimale che dovrebbe avere l'infrastruttura autostradale assentita per singola concessione, nonché la definizione del parametro di efficienza X di produttività che ogni concessionario dovrebbe conseguire nei singoli periodi regolatori. Per quanto concerne il primo profilo, è stata rilevata la presenza di significative inefficienze per le tratte autostradali assentite in concessione aventi un'estesa chilometrica inferiore a 180 km, mentre per le estese superiori ad un valore di 315 km non è stata rilevata la presenza di significative economie di scala. Per quanto riguarda il secondo profilo, è stata adottata una metodologia in grado di determinare, desumendolo dalla performance media dell'industria di riferimento, un valore dell'indicatore di produttività annuale X per ciascuna concessione, che, se perseguito, consentirà a ciascun concessionario di raggiungere il rispettivo livello ottimale di efficienza al termine di un percorso di efficientamento progressivo.

Successivamente, avuto riguardo all'affidamento con gara della concessione relativa alla gestione delle tratte autostradali già gestite dalle società ATIVA S.p.A. e SATAP A21, venute a scadenza, su richiesta dell'amministrazione concedente, l'Autorità ha elaborato il sistema tariffario del pedaggio applicando la metodologia sopra richiamata (cfr. Delibera ART n. 119/2017 del 28 settembre 2017). Al momento della redazione del presente Rapporto la gara non è stata ancora avviata dall'amministrazione concedente.

Competenze specifiche dell'Autorità sono state previste dal legislatore anche con riferimento all'affidamento delle concessioni mediante l'istituto dell'*in-house providing*, di cui alla Direttiva 2014/23/UE sui contratti di concessione. Al riguardo, l'articolo 13bis del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172, con riferimento alle tratte autostradali gestite dalle Società Autostrada del Brennero S.p.A. e Autovie Venete S.p.A., entrambe venute a scadenza, ha previsto che – oltre a definire il sistema tariffario del pedaggio – l'Autorità si esprima con un proprio parere sullo schema di convenzione tra amministrazione concedente e nuovo affidatario, prima dell'approvazione da parte del CIPE.

Il decreto-legge n. 109/2018 sopra richiamato ha esteso le funzioni di regolazione economica dell'Autorità anche alle convenzioni in essere. Per effetto delle nuove disposizioni, che mirano ad assicurare un quadro coerente della regolazione senza distinzioni tra "vecchie" e "nuove" concessioni, l'Autorità è chiamata pertanto a definire il sistema tariffario di pedaggio basato sul *price cap*, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale, anche per le concessioni che non siano ancora venute a scadenza.

In questo modo sarà possibile superare le criticità riscontrate, e già segnalate nei precedenti Rapporti, con riferimento ai sei regimi tariffari preesistenti, che saranno progressivamente sostituiti da un unico sistema tariffario, basato su principi e criteri comuni, applicabile a tutte le concessioni, con indubbi benefici per gli utenti delle autostrade italiane, in termini di tariffe più eque, trasparenti e sostenibili.

Il nuovo sistema consentirà, inoltre, di ricondurre la redditività delle gestioni autostradali a livelli di mercato: risultato questo che appare auspicabile per assicurare il necessario riequilibrio del rispettivo posizionamento del concedente e del concessionario nei rapporti contrattuali che abbiano ad oggetto la gestione di tratte autostradali.

Nei paragrafi che seguono si rende conto, nel dettaglio, delle attività svolte dall'Autorità relativamente all'ambito autostradale nel periodo di riferimento della presente Rapporto.

### 2.2.1. Affidamento in house delle concessioni relative alle autostrade A22 Brennero-Modena e A4 Venezia-Mestre, A23 Palmanova-Udine, A28 Portogruaro-Conegliano, A57 Tangenziale di Mestre per la quota parte e A34 raccordo Villesse

A seguito di richiesta del MIT dell'8 gennaio 2018, con Delibera ART n. 2/2018 del 25 gennaio 2018, l'Autorità ha avviato il procedimento relativo alla definizione del sistema tariffario di pedaggio per il nuovo affidamento della concessione relativa alla gestione dell'Autostrada A22 Brennero-Modena, con ricorso alla modalità dell'*in-house providing* ai sensi dell'articolo 13bis del decreto-legge n. 148/2017 sopra richiamato.

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

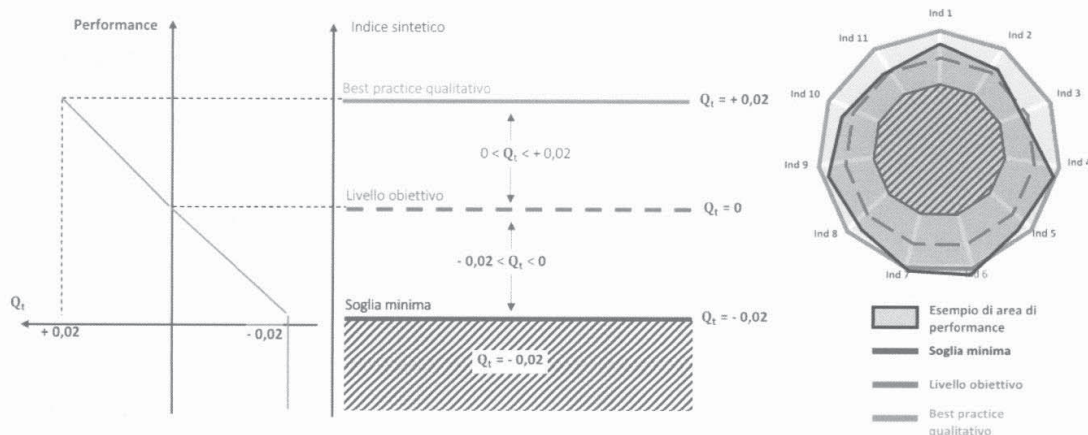
ART

A tal fine, l’Autorità ha indetto una consultazione pubblica sul documento denominato “Definizione del sistema tariffario di pedaggio per l’affidamento della gestione in house della tratta autostradale A22 Brennero-Modena”, che ha visto un’ampia partecipazione da parte dei soggetti portatori di interessi e, con Delibera ART n.73/2018 del 18 luglio 2018, ha approvato il sistema tariffario di pedaggio, basato sul *price cap* e con determinazione dell’indicatore di produttività a cadenza quinquennale per l’affidamento della nuova concessione “in house” della tratta autostradale A22 Brennero-Modena.

Tale sistema di pedaggio si caratterizza per una profonda discontinuità con il previgente sistema tariffario garantendo una maggiore trasparenza del rapporto concessorio e un effettivo trasferimento del rischio operativo in capo al concessionario.

Gli ulteriori aspetti di innovazione attengono alla chiara individuazione delle attività pertinenti del concessionario, dei criteri di ammissibilità dei costi, anche con riferimento agli investimenti, ed alla previsione dell’indicatore di produttività X per il primo quinquennio regolatorio, che induce il concessionario ad efficientare i propri costi operativi secondo i criteri fissati dall’Autorità. Si evidenziano, inoltre, ulteriori significativi aspetti di novità attinenti, tra gli altri, sia alla nuova metodologia per la determinazione del capitale investito netto e del relativo tasso di remunerazione, sia alla previsione di meccanismi incentivanti e di penalità, relativamente ai livelli della qualità del servizio offerto agli utenti e delle attività di realizzazione degli investimenti. Altri aspetti rilevanti attengono alla dinamica evolutiva della tariffa nel quinquennio di cui si compone ciascun periodo regolatorio, non più sottoposta alle procedure annuali di adeguamento, nonché alla previsione di un meccanismo di *revenue sharing* volto a limitare gli extra ricavi del concessionario.

**Figura 1. Rappresentazione grafica del meccanismo premi/penalità con riferimento alla valutazione della qualità dei servizi autostradali**



Successivamente, in attuazione delle previsioni contenute nel comma 4 del citato articolo 13**bis** del decreto-legge n. 148/2017, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel mese di novembre 2018, ha trasmesso all’Autorità uno schema di accordo di cooperazione tra le amministrazioni interessate concernente, tra l’altro, la disciplina del rapporto tra il Ministero Concedente ed il concessionario per la gestione della tratta autostradale in questione, ai fini dell’espressione del prescritto parere. Sullo schema di accordo di cooperazione la Commissione europea ha espresso il proprio avviso, evidenziando che lo stesso non presenta incompatibilità con la disciplina europea in materia di appalti e concessioni. A seguito della pertinente istruttoria sullo schema di accordo, l’Autorità ha reso il Parere n. 10/2018 in data 22 novembre 2018. Nel parere sono state formulate una serie di osservazioni, inclusive di proposte di riformulazione del testo, riguardanti sia l’articolato convenzionale, sia gli allegati tecnico – economici, in particolare in relazione alle coerenze tra l’accordo e le prescrizioni regolatorie contenute nella Delibera ART n.73/2018.

Le osservazioni formulate sulle disposizioni dello schema di accordo hanno riguardato, tra l’altro, i profili attinenti alla conformità delle disposizioni convenzionali alle previsioni del Codice dei contratti pubblici riguardanti ad esempio, la corretta formulazione delle clausole relative agli obblighi del concessionario ed

ART

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

alla sua decadenza. Sono state, inoltre, formulate alcune osservazioni in merito, tra l'altro, ai criteri di ammissibilità in tariffa degli investimenti ed alle modalità di calcolo del WACC.

Ad esito del parere reso dall'Autorità, il CIPE, con delibera 28 novembre 2018, n. 68, registrata alla Corte dei conti in data 12 dicembre 2018, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 28 dicembre 2018, ha approvato lo schema di accordo di cooperazione relativo all'affidamento della concessione della tratta autostradale A22 Brennero-Modena, per il periodo 2019-2048, così come modificato dalle prescrizioni e osservazioni rese dall'Autorità, nel presupposto che lo Stato non assuma ulteriori obblighi di finanziamento delle tratte o degli interventi sulla tratta autostradale in questione. In particolare, il CIPE ha invitato il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti a recepire e a integrare all'interno dello schema di accordo di cooperazione, le prescrizioni e le raccomandazioni contenute nel Parere n. 10/2018 dell'Autorità.

Con successiva Delibera del 17 gennaio 2019, n. 3, in attesa di registrazione, di attuazione della richiamata Delibera n. 68/2018, il CIPE è intervenuto nuovamente sulla concessione dell'autostrada A22 fissando i criteri relativi alle modalità di calcolo degli eventuali benefici netti sussistenti tra la data di scadenza della concessione, avvenuta il 30 aprile 2014, e l'effettivo subentro del nuovo concessionario. Le successive interlocuzioni tra il concedente e gli enti territoriali competenti hanno condotto alla predisposizione di un nuovo schema di accordo di cooperazione che tenesse conto delle prescrizioni contenute nella delibera CIPE n. 68/2018 e nel parere ART n. 10/2018, in merito al quale l'Autorità ha espresso il Parere n. 3 in data 8 maggio 2019, ai fini del nuovo esame da parte del CIPE, svoltosi nella seduta del 15 maggio 2019. Nel suddetto parere sono state formulate osservazioni in merito alle disposizioni dello schema di accordo rivisitato a seguito delle interlocuzioni intervenute negli ultimi mesi, anche con riferimento al meccanismo di *revenue sharing* e all'obiettivo di efficientamento assegnato al concessionario, al fine di assicurare la conformità dell'accordo alle prescrizioni contenute nella Delibera ART n. 73/2018.

Con l'intervenuta approvazione dell'accordo in esame da parte del CIPE, l'autostrada A22 sarà la prima in Italia ad applicare il sistema tariffario elaborato dall'Autorità, i cui criteri renderanno possibile una trasparenza effettiva dei pedaggi, orientati a costi pertinenti ed efficienti e a rendimenti per il concessionario ricondotti a valori di mercato come maggiormente dettagliato nel Box 2 che segue.

#### **Box 2. Il nuovo sistema tariffario dell'autostrada A22**

Con l'approvazione da parte del CIPE dell'accordo di cooperazione fra MIT e Regione Trentino-Alto Adige per la concessione autostradale Brennero-Modena, la A22 sarà **la prima autostrada in Italia ad applicare il sistema tariffario di pedaggio elaborato dall'Autorità**, i cui criteri rendono possibile una **trasparenza reale dei pedaggi**.

Il Piano economico-finanziario posto alla base della nuova convenzione trentennale fra MIT e Autobrennero prevede l'assorbimento dei rilevantissimi **investimenti ed oneri di concessione** determinati dal concedente, per un ammontare complessivo di **oltre 5.7 miliardi di euro**, di cui oltre 3.3 miliardi per investimenti in beni reversibili (infrastruttura autostradale) e 800 milioni per interventi di miglioramento della viabilità ordinaria funzionale all'asse autostradale.

Il rigoroso approccio del sistema tariffario elaborato dall'Autorità consente, in condizioni di **completa sostenibilità economica e finanziaria**, di contenere l'**incremento tariffario massimo nella misura dell'1,1% annuo**, al di sotto del tasso di inflazione programmata (pari a 1,2%), assicurando pertanto, in termini reali, una **diminuzione delle tariffe all'utenza**.

Per quanto riguarda l'altra citata concessione autostradale, riguardante le tratte A4 Venezia-Trieste, A23 Palmanova-Udine, A28 Portogruaro-Conegliano, A57 Tangenziale di Mestre per la quota parte e A34 raccordo Villesse-Gorizia, anche essa oggetto di nuovo affidamento con il ricorso alla modalità dell'*in-house providing*, secondo quanto previsto al citato articolo 13bis del decreto-legge n. 148/2017, l'Autorità, con Delibera ART n. 3/2018 del 25 gennaio 2018, ha avviato un procedimento volto a definire il relativo sistema tariffario di pedaggio basato sul metodo del *price cap* e con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale.

Nell'ambito di tale procedimento, con Delibera ART n. 88/2018 del 27 settembre 2018, è stata indetta una consultazione pubblica. Al termine della relativa istruttoria sui contributi pervenuti da parte dei soggetti

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

partecipanti alla consultazione, con Delibera ART n. 133/2018 del 20 dicembre 2018, l'Autorità ha approvato il sistema tariffario di pedaggio per l'affidamento della nuova concessione per la gestione *in house* delle tratte autostradali A4 Venezia-Trieste, A23 Palmanova-Udine, A28 Portogruaro-Conegliano, A57 Tangenziale di Mestre per la quota parte e A34 raccordo Villesse-Gorizia.

Il sistema tariffario di pedaggio recepisce i principi generali di regolazione già oggetto delle delibere ART n. 119/2017 e n.73/2018, con i necessari adattamenti al fine di tener conto delle peculiarità del caso concreto, che si caratterizza, oltre che per la particolare modalità di affidamento sopra indicata, anche per la gestione commissariale conseguente alla necessità di procedere in tempi rapidi alla realizzazione degli interventi infrastrutturali riguardanti la realizzazione della terza corsia dell'autostrada A4 ai fini dell'adeguamento dei livelli di sicurezza dell'infrastruttura stessa.

In data 8 maggio 2019 il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha inviato all'Autorità lo schema di accordo di cooperazione, riguardante l'affidamento della concessione per la gestione *in house* delle menzionate tratte autostradali, al fine di acquisire il parere prescritto dall'articolo 13*bis*, comma 4, del decreto-legge n.148/2017 citato, propedeutico alla successiva approvazione da parte del CIPE.

In data 23 maggio 2019, l'Autorità ha espresso il parere n. 4/2019 con il quale sono state formulate una serie di osservazioni sia sull'articolato convenzionale, sia sugli allegati tecnico-economici, al fine di verificare la coerenza dello schema di accordo con i principi contenuti nel sistema tariffario di pedaggio previsto dalla Delibera ART n.133/2018.

### 2.2.2. Schema di concessione e sistema tariffario di pedaggio per l'affidamento con procedura di evidenza pubblica delle tratte autostradali A12 Sestri Levante-Livorno, A11/A12 Viareggio-Lucca, A15 diramazione per La Spezia e A10 Ventimiglia-Savona

In vista della scadenza, il prossimo 31 luglio 2019, della concessione, assentita alla concessionaria Società Autostrada Ligure Toscana S.p.a. nel mese di ottobre 2018, il MIT ha comunicato all'Autorità di aver dato avvio alla procedura di gara per l'affidamento della concessione relativa alle tratte A12 Sestri Levante-Livorno, A11/A12 Viareggio-Lucca, A15 diramazione per La Spezia; a tale riguardo ha chiesto all'Autorità di esercitare le funzioni di cui all'articolo 37, comma 2, lettera g), del decreto-legge n. 201/2011. In merito a tale questione, l'Autorità ha evidenziato che la dimensione delle tratte autostradali oggetto del nuovo affidamento presenta un'estesa complessiva pari a 154,9 km, inferiore all'ambito ottimale di gestione, come individuato dalla Delibera ART n.70/2016.

Al fine di superare la riscontrata criticità, peraltro del tutto analoga a quella già emersa in occasione del riaffidamento della concessione delle tratte autostradali gestite da ATIVA S.p.a. e SATAP A21, che comporterebbe, tra l'altro, una diretta incidenza sull'efficienza gestionale e sul meccanismo tariffario, l'Autorità, nel rilevare che in data 30 novembre 2021 giungerà a scadenza la concessione del Tronco A10 gestito da Autostrada dei Fiori S.p.a., ha conseguentemente suggerito al concedente di valutare l'opportunità di procedere ad un affidamento congiunto delle tratte gestite sia da Società Autostrada Ligure Toscana S.p.a. che da Autostrada dei Fiori S.p.a. Il MIT ha condiviso l'opportunità di prevedere un unico procedimento di gara che contempli l'affidamento congiunto delle tratte autostradali in questione ed ha chiesto all'Autorità di esercitare in tal senso le funzioni di cui all'articolo 37, comma 2, lettera g) del decreto-legge n. 201/2011.

Pertanto, l'Autorità, con Delibera ART n. 1/2019 del 17 gennaio 2019, ha avviato il procedimento volto a definire lo schema di concessione e il sistema tariffario di pedaggio basato sul metodo del *price cap* con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale, ai fini dell'affidamento con procedura di gara della concessione relativa alle tratte autostradali in esame, fissando il termine di conclusione dello stesso al 26 settembre 2019.

Al riguardo è tuttora in corso l'attività istruttoria preordinata alla predisposizione di un documento che sarà sottoposto alla consueta procedura di consultazione pubblica.



ART

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

### 2.2.3. Sistema tariffario di pedaggio per le concessioni di cui all'articolo 43 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214

Come accennato, l'articolo 16, comma 1, del d.l. Genova, nel novellare, con la lettera a), l'articolo 37, comma 2, lettera g) del decreto-legge n. 201/2011 e – con le lettere b) e c) – l'articolo 43 del medesimo decreto, ha ampliato le competenze dell'Autorità nel settore delle concessioni autostradali, estendendole alle concessioni in essere.

Ne deriva, che le nuove competenze di regolazione economica condurranno l'Autorità a stabilire, sia per ciascuna nuova concessione, da affidarsi con procedura di gara ovvero con ricorso all'*in-house providing* sia per ciascun rapporto concessorio in corso oggetto di aggiornamento o revisione, il sistema tariffario di pedaggio basato sul metodo del *price cap*, determinando altresì l'indicatore di produttività X da applicare a ciascuna specifica convenzione relativamente a periodi regolatori con cadenza quinquennale.

In tal modo, come detto, sarà raggiunto gradualmente nel tempo l'obiettivo di rendere omogeneo il sistema tariffario. Essendo quest'ultimo incentrato sul riconoscimento di adeguamenti tariffari basati sugli investimenti effettivamente realizzati e sulla qualità dei servizi forniti all'utenza - prevedendo sistemi sanzionatori e penalità, con riduzioni del pedaggio per quei gestori che non effettuano gli investimenti programmati e non forniscono all'utenza i livelli di qualità previsti, il nuovo sistema dell'Autorità determinerà benefici per utenti finali e imprese in termini di pedaggi più equi e trasparenti ed ottimizzazione dell'efficienza gestionale dei concessionari, consentendo, allo stesso tempo, di tenere conto delle caratteristiche peculiari di ciascun rapporto concessorio.

Al fine di dare attuazione alle previsioni normative contenute nel d.l. Genova che hanno attribuito all'Autorità il compito di definire il sistema tariffario di pedaggio anche per le concessioni in essere, con Delibera ART n. 16/2019 del 14-18 febbraio 2019, è stato avviato il procedimento che, dopo aver esperito la consueta fase di consultazione pubblica, si concluderà entro il 28 giugno 2019 con uno o più provvedimenti finali, volti a definire il sistema tariffario di pedaggio per ciascuna delle concessioni richiamate nell'Appendice all'Allegato A alla delibera stessa. Tale allegato contiene l'elenco sia delle concessioni vigenti, il cui aggiornamento è scaduto dopo il 28 settembre 2018 (data di entrata in vigore del decreto in questione), sia di quelle il cui aggiornamento è scaduto prima dell'entrata in vigore del decreto, senza che sia stato ancora definito il nuovo aggiornamento quinquennale.

Il documento posto in consultazione nell'ambito del procedimento di cui trattasi conferma - anche per il sistema tariffario da applicarsi alle concessioni in essere, che sarà successivamente posto a disposizione del Ministero concedente - la valenza dei principi e dei criteri di regolazione tariffaria contenuti nelle delibere ART n. 119/2017, n. 73/2018 e n. 133/2018.

Tale sistema, basato su principi e criteri comuni oltre che sugli esiti del modello econometrico cd. delle "frontiere di efficienza", consente di valutare ed indirizzare l'ottimizzazione del livello di efficienza produttiva delle gestioni, stimolando la concorrenza per confronto e sortendo un'azione di regolazione basata sugli esiti di analisi comparative che partono dall'esame dei dati storici dei concessionari autostradali; tali analisi sono finalizzate ad individuare i costi efficienti di ciascun gestore autostradale in funzione delle variabili tecnico-economiche caratteristiche di ogni concessione, ivi comprese le estese chilometriche delle tratte interessate.

Detto sistema tariffario, in tutta continuità con la regolazione tariffaria già adottata dall'Autorità con i citati provvedimenti, si caratterizza per i seguenti aspetti principali:

- definizione di un periodo regolatorio quinquennale;
- distinzione tra attività direttamente soggette a regolazione tariffaria e non direttamente soggette a tale regolazione, ma rilevanti ai fini della destinazione degli extraprofiti;
- definizione di un livello tariffario massimo iniziale, da determinarsi *ex ante*, avvalendosi dei criteri definiti dall'Autorità in relazione alle singole componenti della tariffa e alle correlate previsioni di traffico, previa individuazione dei costi ammissibili;

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

- applicazione del *price cap* con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale; definizione di un meccanismo di salvaguardia, finalizzato a trasferire in tariffa, con benefici per gli utenti in termini di riduzione del pedaggio, eventuali "extra ricavi" correlati al fatto che i volumi di traffico a consuntivo si rivelino eccessivamente superiori alle previsioni di traffico;
- definizione di un meccanismo di penalità/premi per la qualità dei servizi offerti;
- definizione di obblighi di separazione contabile a carico del concessionario ed implementazione del nuovo sistema di contabilità regolatoria.

La procedura di consultazione si è conclusa il 29 marzo 2019 con la ricezione di 16 contributi da parte di altrettanti *stakeholder*. La Delibera ART n. 16/2019 è stata oggetto di ricorsi dei concessionari. Le relative istanze cautelari non sono state ancora trattate alla data di elaborazione del presente Rapporto. Il termine di conclusione del procedimento è fissato al 28 giugno 2019.

### 2.3. L'accesso alle infrastrutture aeroportuali

Fin dall'avvio della propria attività, l'Autorità si è occupata dei diritti aeroportuali e, con Delibera ART n. 64/2014 del 17 settembre 2014, ha approvato i Modelli di regolazione dei diritti aeroportuali (Tabella 1). Su tale base, l'Autorità ha provveduto alla verifica di conformità dei diritti determinati dai gestori relativamente a 14 scali aeroportuali a conclusione della procedura di consultazione degli utenti. I Modelli sono stati oggetto di aggiornamento in esito ad un procedimento conclusosi con la Delibera n. 92/2017 del 6 luglio 2017, di cui si è reso conto nei precedenti Rapporti.

Successivamente, con Delibera ART n. 84/2018 del 13 settembre 2018, l'Autorità ha avviato un procedimento per la complessiva revisione dei Modelli. Per effetto del citato art. 10 della l. n. 37/2019, i nuovi Modelli troveranno applicazione anche con riferimento alle procedure di formazione dei diritti aeroportuali degli aeroporti cd. "in deroga".

**Tabella 1. Articolazione dei modelli di regolazione dei diritti aeroportuali**

<b>Modello 1</b>	Aeroporti con traffico superiore a 5.000.000 passeggeri annui
<b>Modello 2</b>	Aeroporti con traffico fra 3.000.000 e 5.000.000 passeggeri annui
<b>Modello 3</b>	Aeroporti con traffico inferiore a 3.000.000 passeggeri annui

#### 2.3.1. Il procedimento di revisione dei modelli di regolazione dei diritti aeroportuali

Tenendo conto dell'esperienza maturata anche in altri settori di competenza, con il richiamato procedimento di revisione dei Modelli, l'Autorità prevede di affrontare le principali problematiche di natura regolatoria inerenti all'applicazione degli stessi.

In particolare, si prevede di intervenire sui profili concernenti: (i) l'efficienza e l'elasticità dei costi di gestione; (ii) l'utilizzo ottimale della capacità aeroportuale; (iii) il trattamento dei margini commerciali; (iv) i riflessi tariffari dell'incentivazione all'attività volativa; (v) la definizione dei piani relativi ai nuovi progetti di infrastrutture aeroportuali; (vi) gli aeroporti con traffico inferiore al milione di passeggeri annui e le reti aeroportuali; (vii) il tasso di remunerazione del capitale investito; (viii) la contabilità regolatoria. È attualmente in corso l'attività istruttoria attinente alla redazione del documento da sottoporre a consultazione.

**Tabella 2. Procedimento di revisione dei modelli aeroportuali**

<b>OBIETTIVI</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Migliorare l'attuale assetto regolatorio: regolazione esercitata da ART in maniera proporzionata e trasparente, tenendo in debito conto le peculiarità sia dei distinti aeroporti che dei vettori in questi operanti.</li> <li>• Facilitare l'<i>enforcement</i>: occorre assicurare che i Modelli regolatori definiti da ART siano correttamente applicati da tutti gli aeroporti, mediante l'imposizione di specifici obblighi per i gestori.</li> <li>• Accrescere la trasparenza degli Incentivi: occorre conferire maggiore trasparenza ed assicurare il costante rispetto del principio di non discriminazione in seno ai processi di incentivazione dell'attività volativa da parte dei gestori aeroportuali.</li> </ul>

ART

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ottimizzare la capacità aeroportuale: occorre che i Modelli di regolazione tengano adeguatamente conto dell'esigenza di assicurare un utilizzo ottimale della capacità aeroportuale.</li> </ul> <p><b>TEMI DI SPECIFICO INTERESSE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelli semplificati per aeroporti minori</li> <li>• Trattamento dei margini da attività commerciali</li> <li>• Misurazione livelli di efficienza e di elasticità</li> <li>• Utilizzo della capacità aeroportuale</li> <li>• Remunerazione del capitale investito</li> <li>• Incentivi all'attività volativa</li> <li>• Definizione piani per nuove infrastrutture</li> <li>• Principi e criteri per un sistema di tariffazione comune per le reti aeroportuali</li> <li>• Contabilità regolatoria</li> </ul> <p><b>TEMPI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avvio del procedimento: 14 settembre 2018</li> <li>• Avvio della consultazione sulle nuove misure regolatorie riferite ai modelli: entro giugno 2019</li> <li>• Elaborazione Nuovi Modelli entro agosto 2019</li> <li>• Entrata in vigore dei nuovi Modelli: autunno 2019</li> </ul>
---

### 2.3.2. Il procedimento di revisione dei diritti aeroportuali sullo scalo di Parma

Con la Delibera ART n. 102/2018 del 25 ottobre 2018, l'Autorità ha avviato il procedimento di verifica della proposta di revisione dei diritti aeroportuali per il 2019 presentata dalla Società di gestione dell'aeroporto di Parma (SOGEAP), affidataria in concessione della gestione dell'aeroporto. La relativa audizione pubblica si è conclusa con il voto favorevole degli utenti rispetto alla proposta di revisione tariffaria presentata dal gestore.

Con Delibera ART n. 6/2019 del 25 gennaio 2019, l'Autorità ha quindi accertato la conformità della proposta definitiva di revisione dei diritti aeroportuali presentata dalla SOGEAP al pertinente Modello tariffario di riferimento e, allo stesso tempo, ha prescritto di attivare, entro il 30 giugno 2019, una nuova procedura di revisione dei diritti aeroportuali, che preveda un periodo tariffario pluriennale e l'elaborazione e trasmissione all'Autorità di un piano industriale finalizzato ad assicurare, entro il termine del periodo tariffario medesimo, il conseguimento dell'equilibrio economico-finanziario.

### 2.3.3. Il procedimento di revisione dei diritti aeroportuali sullo scalo di Pisa

L'Autorità, con Delibera ART n. 134/2018 del 19 dicembre 2018, ha avviato il procedimento di verifica della proposta di revisione dei diritti aeroportuali per il periodo 2019-2022 presentata dalla Società Toscana Aeroporti S.p.A. (TA), affidataria in concessione della gestione dell'aeroporto "Galileo Galilei" di Pisa. In questo, come nel successivo caso dell'aeroporto di Firenze, si è trattato di proposte di aggiornamento dei diritti formulati a conclusione di un periodo regolatorio che è già stato oggetto di determinazioni da parte dell'Autorità.

L'Autorità ha partecipato con proprio rappresentante, in veste di osservatore, all'audizione degli utenti aeroportuali che si è svolta il 30 gennaio 2019 e che si è conclusa con il voto favorevole degli stessi. Nel corso dell'istruttoria, l'Autorità ha ritenuto opportuno segnalare alla Società Toscana Aeroporti una serie di problematiche di carattere tecnico-economico, per le quali sono stati richiesti dei chiarimenti a cui il gestore ha fornito un riscontro con alcune note integrative ed esplicative.

Alla luce delle risultanze istruttorie, l'Autorità ha sancito, con la Delibera ART n. 21/2019 del 13 marzo 2019, la conformità della proposta di revisione dei diritti aeroportuali trasmessa dalla Società Toscana Aeroporti all'Autorità, riferita al periodo tariffario 2019-2022, rispetto al Modello di regolazione applicabile, a condizione dell'applicazione dei seguenti specifici correttivi e prescrizioni:

a) entro 30 giorni dalla data di emissione della suddetta delibera, pubblicazione, da parte della Società Toscana Aeroporti, della proposta tariffaria corretta in relazione ai profili evidenziati nella delibera stessa e trasmissione della stessa agli utenti aeroportuali ed all'Autorità. Contestualmente, convocazione degli utenti aeroportuali in audizione, nel corso della quale sia prevista l'acquisizione dell'accordo sulla proposta emendata;

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

b) convocazione della citata audizione a partire dall'11° giorno successivo alla data di trasmissione della citata proposta, corredata della prescritta documentazione;

c) trasmissione all'Autorità, entro 90 giorni dalla data di pubblicazione della suddetta delibera, della proposta tariffaria definita in esito all'audizione di cui al punto a), corredata della copia integrale della documentazione relativa allo svolgimento della procedura di consultazione effettuata, riportante le verbalizzazioni delle posizioni espresse e maturate tra le parti nonché la documentazione prodotta da gestore ed utenti nel corso della procedura medesima.

In adempimento a quanto prescritto con la citata Delibera ART n. 21/2019, Toscana Aeroporti ha concluso l'ulteriore fase di consultazione in data 30 aprile 2019 raggiungendo un'intesa unanime con gli utenti ed inviando la documentazione pertinente all'Autorità.

Con successiva Delibera ART n. 50/2019 dell'8 maggio 2019, l'Autorità ha definitivamente attestato la conformità della proposta tariffaria del gestore rispetto al pertinente modello di regolazione tariffaria.

#### 2.3.4. Il procedimento di revisione dei diritti aeroportuali sullo scalo di Firenze

L'Autorità ha avviato, con Delibera ART n. 135/2018 del 19 dicembre 2018, il procedimento di verifica della proposta di revisione dei diritti aeroportuali per il periodo 2019-2022 presentata dalla la Società Toscana Aeroporti S.p.A., affidataria in concessione della gestione dell'aeroporto di Firenze. Anche in questo caso si tratta, come accennato, di una seconda tornata di attività regolatoria, essendo stato il regime tariffario applicato al precedente periodo regolatorio già oggetto di deliberazione di conformità da parte dell'Autorità.

A seguito dell'istruttoria svolta dagli Uffici, con la Delibera ART n. 24/2019 del 28 marzo 2019, l'Autorità ha deliberato la conformità condizionata all'applicazione di una serie di correttivi e prescrizioni della proposta definitiva di revisione dei diritti aeroportuali per il periodo tariffario 2019-2022, presentata a seguito della consultazione dalla TA.

Successivamente la TA ha richiesto all'Autorità l'annullamento della procedura già incardinata, anticipando l'avvio di una nuova procedura che, diversamente dalla precedente, avrebbe avuto ad oggetto il modello di regolazione applicabile agli aeroporti con transiti inferiori ad 1 milione di passeggeri per anno.

Pertanto, con la Delibera ART n. 29/2019 del 12 aprile 2019, l'Autorità ha deliberato la chiusura del procedimento già avviato e prescritto a TA l'applicazione dei diritti aeroportuali attualmente in vigore, nelle more della definizione dei diritti aeroportuali che saranno proposti in esito alla nuova procedura di consultazione con l'utenza aeroportuale, avviata con la Delibera ART n. 52 del 23 maggio 2019.

#### 2.3.5. Il procedimento di revisione dei diritti aeroportuali sullo scalo di Treviso

A seguito di una richiesta di informazioni dell'Autorità, la Società dell'Aeroporto di Treviso S.p.A., con nota del 15 settembre 2017, ha evidenziato l'inapplicabilità dei modelli regolatori approvati dall'Autorità e ha comunicato l'intenzione di continuare ad applicare "i livelli tariffari preesistenti" a quelli regolati dai suddetti modelli, facendo riferimento alle competenze di cui all'articolo 17, comma 34-bis, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, in quanto asseritamente costituente, con l'aeroporto di Venezia Tessera, sistema aeroportuale ai sensi del decreto del Ministero dei Trasporti n. 473 – T del 26 giugno 1992.

In esito alle valutazioni di competenza, con Delibera ART n. 91/2018 del 28 settembre 2018, l'Autorità ha avviato un procedimento nei confronti della Società dell'Aeroporto di Treviso S.p.A. finalizzato a disporre l'attivazione, da parte della medesima Società, della procedura di consultazione degli utenti aeroportuali per la determinazione dei diritti aeroportuali, prevista dagli articoli 76, commi 2 e 3, e 80 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, nonché dal vigente modello di regolazione.

Il procedimento si è concluso con la Delibera ART n. 136/2018 del 19 dicembre 2018, con la quale l'Autorità ha prescritto al gestore di trasmettere la contabilità regolatoria certificata relativa all'annualità 2017 e attivare la procedura di cui sopra.

ART

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

In data 10 maggio, Aeroporto di Treviso S.p.A. ha notificato all'Autorità la volontà di avviare la procedura di consultazione alla data del 27 maggio 2019.

A seguito della verifica della completezza formale della documentazione, l'Autorità ha approvato l'avvio della consultazione con la Delibera ART n. 53/2019 del 23 maggio 2019.

### 2.3.6. L'indice di rivalutazione degli investimenti fissi lordi

In data 11 aprile 2019, con la Delibera ART n. 28/2019, l'Autorità ha approvato i valori dell'indice di rivalutazione degli investimenti fissi lordi calcolati con riferimento all'anno base 2018. Per la costruzione dell'indice 2019, necessario ai fini della valutazione del Capitale Investito Netto dei gestori aeroportuali e dell'ammortamento delle immobilizzazioni autofinanziate, l'Autorità ha utilizzato la metodologia consolidata già utilizzata negli anni precedenti.

## 2.4. L'accesso alle infrastrutture ferroviarie

Nell'ambito del trasporto ferroviario, nel periodo di riferimento è stato completato il recepimento del IV Pacchetto Ferroviario che innova profondamente il quadro regolamentare nel settore al fine di favorire la creazione di uno spazio ferroviario unico europeo. In particolare, con la legge di delegazione europea 2016-2017 (legge 25 ottobre 2017, n. 163) è stata conferita al Governo la delega per il recepimento delle ultime tre Direttive rientranti nell'ambito del pacchetto: la Direttiva 2016/797/UE relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione europea, la Direttiva 2016/798/UE sulla sicurezza delle ferrovie, e la Direttiva 2016/2370/UE per l'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri e la *governance* dell'infrastruttura ferroviaria. Per quanto attiene alle prime due direttive, al momento della redazione del presente Rapporto, si è in attesa della pubblicazione dei decreti legislativi di recepimento, il cui testo è stato già approvato in esame definitivo dal Consiglio dei Ministri del giorno 8 maggio 2019.

La Direttiva 2016/2370/UE è stata recepita con il decreto legislativo 23 novembre 2018, n. 139, che modifica il decreto legislativo 15 luglio 2015, n.112 e che ha, tra l'altro, assegnato all'Autorità ulteriori competenze prevedendo che essa:

- assicuri il controllo sul rispetto dell'indipendenza del gestore dell'infrastruttura;
- supervisioni gli eventuali accordi di cooperazione tra gestore dell'infrastruttura ferroviaria e una o più imprese ferroviarie volti ad ottenere vantaggi per i clienti oppure costi ridotti o migliori prestazioni e monitori l'esecuzione di tali accordi e raccomandi di porvi fine;
- abbia la facoltà di intervenire come osservatore nel processo di elaborazione dei sistemi di coordinamento ai fini della consultazione delle imprese ferroviarie e dei richiedenti anche potenziali nelle materie della manutenzione e sviluppo dell'infrastruttura, degli obiettivi prestazionali e delle questioni di interoperabilità e intermodalità;
- possa essere adita qualora un operatore ritenga di essere stato vittima di un comportamento scorretto anche nei casi in cui tali comportamenti attengano alla gestione del traffico; alla programmazione di rinnovo e alla manutenzione programmata o non programmata; al rispetto dei requisiti, inclusi quelli riguardanti i conflitti di interessi, nonché con riferimento alle questioni oggetto dell'attività di coordinamento dei gestori dell'infrastruttura;
- effettui la procedura di verifica della compromissione dei contratti pubblici di servizio a fronte di nuove richieste di accesso all'infrastruttura ferroviaria indicando le eventuali limitazioni al servizio che consentano di autorizzarne lo svolgimento;
- vigili affinché i sistemi di bigliettazione integrata non creino distorsioni del mercato e siano gestiti con modalità di accesso equo e non discriminatorio, anche con riferimento alla disponibilità dei dati sulla base dei quali il sistema medesimo opera;
- possa chiedere informazioni al gestore dell'infrastruttura nel caso di indisponibilità della capacità determinata da lavori di manutenzione non programmata;

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

- sia sentita anche nell'ambito della procedura di aggiornamento delle reti ferroviarie interconnesse alla rete ferroviaria nazionale per le quali sono attribuite alle Regioni le funzioni e i compiti di programmazione e di amministrazione.

La descrizione dettagliata delle attività relative all'accesso alle infrastrutture ferroviarie, condotte nel periodo di riferimento della presente relazione, è riportata nei paragrafi che seguono.

#### 2.4.1. L'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari

In merito alle principali attività svolte in questo ambito nel periodo di riferimento, si ritiene opportuno richiamare il procedimento avente ad oggetto l'accesso agli impianti di servizio ed ai servizi che presso tali impianti vengono erogati, avviato con Delibera ART n. 98/2018, approvata l'11 ottobre 2018.

Rileva in proposito, il Regolamento di esecuzione (UE) 2017/2177 che definisce in dettaglio le procedure e i criteri da seguire per accedere ai servizi che sono prestati negli impianti di servizio ed individua specifici compiti per gli organismi di regolamentazione.

Il procedimento in oggetto si propone quindi – innanzitutto – di declinare i criteri e principi sulla base dei quali l'Autorità intende applicare i compiti che detto Regolamento attribuisce al regolatore di settore. L'atto di regolazione mira più in generale ad introdurre una regolazione organica dell'accesso agli impianti di servizio ed ai servizi ferroviari, così integrando l'impianto di misure già definite sull'argomento (delibere ART n. 70/2014, del 5 novembre 2014, n. 96/2015 del 18 novembre 2015, n. 18/2017 del 9 febbraio 2017 e n. 140/2017 del 30 novembre 2017) ed introducendone di nuove in tema di stazioni passeggeri, servizi di manovra, raccordi ferroviari, centri di manutenzione, terminali merci ed infrastrutture ferroviarie portuali.

Inoltre, nell'ambito della regolazione dell'accesso agli impianti di servizio ed ai servizi ferroviari, peraltro, con riferimento al tema della manovra, sono pervenute nel corso dell'anno alcune specifiche richieste e segnalazioni. In esito ad una proposta di RFI, con la Delibera ART n. 99/2018 l'Autorità ha disposto l'estensione dell'ambito di applicazione della citata Delibera ART n. 18/2017 con l'inserimento del comprensorio ferroviario del porto di Trieste, dopo una articolata istruttoria che ha previsto il coinvolgimento delle imprese ferroviarie, nonché dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale. Ulteriori richieste e segnalazioni pervenute dagli operatori in materia di manovra ferroviaria sono state tenute in considerazione nell'ambito del procedimento istruttorio di cui alla delibera 98/2018.

Per la redazione del provvedimento, l'attività istruttoria e di approfondimento ha beneficiato, altresì, delle risultanze di dati ed informazioni presso i 14 gestori delle infrastrutture ferroviarie (nazionali ed interconnesse) e 35 imprese ferroviarie, relativa agli impianti di servizio ed ai servizi ivi forniti dagli operatori, nonché ai servizi acquistati dalle imprese ferroviarie nei medesimi impianti. I dati e le informazioni acquisite sono stati utili anche allo svolgimento dell'analisi di impatto della regolazione relativa al provvedimento.

Lo schema di atto di regolazione è stato messo in consultazione con Delibera ART n. 42/2019 del 12 aprile 2019 ed è stato oggetto di un'audizione degli *stakeholder* tenutasi il 24 maggio 2019. Ad essa hanno partecipato 24 parti interessate; 16 sono i contributi scritti pervenuti alla data di redazione del presente Rapporto.

L'atto di regolazione posto in consultazione è strutturato in tre sezioni:

1. la prima sezione definisce l'ambito d'intervento, che include tutti gli operatori degli impianti di servizio connessi alla rete ferroviaria nazionale ed alle reti interconnesse, ad eccezione delle sole infrastrutture private adibite unicamente alle operazioni merci del proprietario delle stesse;
2. la seconda sezione introduce obblighi generali inerenti l'accesso e l'erogazione dei servizi gravanti su operatori e proprietari di impianti, tra i quali la garanzia di accesso a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti e l'orientamento all'efficienza produttiva ed al contenimento dei costi: inoltre, declina i criteri e principi sulla base dei quali l'Autorità intende applicare i compiti ad essa attribuiti dal Regolamento, compresi quelli inerenti la concessione di esenzioni parziali previste dallo stesso Regolamento. Tali esenzioni sono state oggetto di orientamenti condivisi con gli altri regolatori europei nell'ambito dei lavori IRG-Rail già pubblicati;

ART

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

3. la terza ed ultima sezione regola i seguenti servizi specifici:
- stazioni passeggeri, con specifico riferimento agli spazi per l'accoglienza e l'assistenza dei passeggeri;
  - servizi di manovra, estendendo l'ambito di applicazione già previsto dalla Delibera ART n. 18/2017 (che viene superata) e regolando l'organizzazione del servizio nelle stazioni di confine;
  - raccordi ferroviari, definendo criteri per la costruzione, attivazione e relativa gestione, e valutazione delle richieste di allacciamento, dando la possibilità di adire l'Autorità in caso di diniego;
  - centri di manutenzione, definendo criteri per l'accesso equo e non discriminatorio, e dando la possibilità di adire l'Autorità in caso di diniego;
  - infrastrutture ferroviarie portuali, garantendo l'accesso a tali infrastrutture a condizioni eque e non discriminatorie.

Alla data di redazione del presente Rapporto il procedimento è in corso.

## 2.4.2. Verifica del sistema di imposizione dei canoni

### 2.4.2.1. Ottemperanza alle sentenze TAR 5 ottobre 2017, n. 1097 e n. 1098

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sez. II, con le sentenze 5 ottobre 2017, nn. 1097 e 1098, ha accolto, limitatamente ad alcuni specifici motivi, i ricorsi presentati da diverse imprese ferroviarie, e conseguentemente annullato, entro i medesimi limiti, le delibere dell'Autorità n. 75/2016 del 1° luglio 2016 e n. 80/2016 del 15 luglio 2016, nonché gli atti consequenziali, relative al sistema tariffario 2017-2021 per i servizi erogati da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. Per dare esecuzione a tali sentenze, con la Delibera ART n. 138/2017 del 22 novembre 2017, l'Autorità ha avviato un procedimento di ottemperanza, volto ad adeguare la dinamica tariffaria, con effetto immediato, al più recente tasso di inflazione programmata disponibile per l'anno 2016 al momento della proposta di RFI (1% invece di 0,2%), e volto altresì alla rivalutazione dei piani tariffari oggetto delle delibere dell'ART n. 75/2016 e n. 80/2016, per dare atto della rispondenza di detti piani ai criteri del costo, come riscontrabile dalla contabilità regolatoria, e della coerenza e correttezza di quest'ultima alla luce delle criticità evidenziate nelle motivazioni delle richiamate decisioni.

Al riguardo, era stata avviata una raccolta di informazioni presso la stessa RFI, attraverso la verifica e il completamento dei rendiconti di dettaglio predisposti dall'Autorità, assicurando per le diverse partite economiche e patrimoniali una puntuale allocazione, sia in riferimento ai diversi processi industriali, che con riguardo ai singoli servizi oggetto di separata tariffazione.

In una prima fase, svoltasi nei mesi di gennaio e febbraio del 2018, l'attività istruttoria aveva riguardato l'acquisizione, la verifica ed il completamento di tutte le informazioni contenute in specifici rendiconti di conto economico e stato patrimoniale all'uopo predisposti dagli Uffici, caratterizzati da un maggior livello di dettaglio rispetto agli analoghi prospetti di contabilità regolatoria di cui alla Delibera ART n. 96/2015, al fine di ricomprendere per tutti i servizi, regolati (PMdA e altri servizi alle IF) e non regolati, la disaggregazione delle singole voci di costo per ciascuno dei 6 processi industriali del Gestore (come contemplati, ai sensi del decreto legislativo 188/2003, dal previgente *format* di contabilità regolatoria).

In una seconda fase, svoltasi a partire dal mese di marzo 2018 sino al successivo mese di ottobre, l'attività istruttoria ha riguardato invece la ricostruzione analitica delle singole voci di costo confluite nei predetti rendiconti, nonché la valutazione circa la natura delle stesse, anche attraverso l'accesso, in remoto, al sistema transazionale in ambiente SAP di RFI.

All'esito dell'attività istruttoria condotta:

- riguardo ai costi operativi, è stata effettuata una puntuale ricostruzione e verifica del processo di allocazione degli stessi ai servizi regolati (PMdA e altri servizi alle IF) e non regolati, a partire dalle singole scritture ed attraverso la replica dell'applicazione dei processi logici a suo tempo adottati da RFI;
- riguardo ai costi di capitale, è stata parimenti effettuata una puntuale ricostruzione e verifica del processo di allocazione del Capitale Investito Netto regolatorio al PMdA e agli altri servizi regolati, a

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

partire dai singoli cespiti ed attraverso la replica dell'applicazione dei processi logici a suo tempo adottati da RFI;

- è stato inoltre effettuato un approfondimento, anche con altre società del gruppo Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A., circa la natura di alcune particolari voci di costo operativo, in quanto meritevoli di ulteriori opportune e specifiche valutazioni in termini di ammissibilità.

La prima fase dell'istruttoria ha evidenziato la rispondenza dei piani tariffari ai criteri del costo, come evincibile dalla contabilità regolatoria, nonché la coerenza e correttezza di quest'ultima alla luce delle criticità indicate nelle motivazioni delle citate pronunce del TAR Piemonte.

In esito ad una ulteriore richiesta di osservazioni rivolta a tutti i portatori di interesse, e fermo restando il positivo riscontro circa le avvenute verifiche di riconciliazione fra i nuovi rendiconti contabili forniti dalla stessa RFI, il bilancio di esercizio e gli originari rendiconti di contabilità regolatoria, si è rilevato che:

1. con riferimento alla Delibera ART n. 75/2016, al fine di rendere pienamente conforme il sistema tariffario 2016-2021 per il PMdA ai criteri per la determinazione dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, approvati con Delibera ART n. 96/2015 del 13 novembre 2015 e successive integrazioni, sarebbero risultati necessari i seguenti correttivi:
  - riduzione dei costi operativi relativi all'esercizio 2014, posti alla base del calcolo del canone relativo al PMdA;
  - riduzione del valore delle Immobilizzazioni nette relative all'esercizio 2014, posto alla base della determinazione dei costi di capitale per il calcolo del canone relativo al PMdA;
  - incremento del valore del Capitale Circolante Netto relativo all'esercizio 2014, posto alla base della determinazione dei costi di capitale per il calcolo del canone relativo al PMdA;
2. con riferimento alla Delibera ART n. 80/2016, al fine di rendere pienamente conforme il sistema tariffario 2016-2021 per i servizi extra-PMdA ai criteri approvati con Delibera ART n. 96/2015 del 13 novembre 2015 e successive integrazioni, sarebbero risultati necessari i seguenti correttivi:
  - riduzione dei costi operativi relativi all'esercizio 2014, posti alla base del calcolo dei corrispettivi relativi ai servizi extra-PMdA, con specifica allocazione ai singoli servizi;
  - riduzione del valore delle Immobilizzazioni nette relative all'esercizio 2014, posto alla base del calcolo dei corrispettivi relativi ai servizi extra-PMdA, con specifica allocazione ai singoli servizi.

Sulla base dei correttivi sopra indicati, sia con riferimento al canone relativo al PMdA che ai corrispettivi dei servizi extra-PMdA, l'Autorità, con la Delibera ART n. 11/2019 del 14 febbraio 2019, ha conseguentemente prescritto a RFI:

- a) l'elaborazione del sistema tariffario aggiornato per il periodo dal 1° gennaio 2019 al 9 dicembre 2021, da sottoporre entro il 28 febbraio 2019 alla preventiva verifica di conformità da parte dell'Autorità – da effettuarsi entro 40 giorni – e finalizzata, tra l'altro, alla pubblicazione del conseguente aggiornamento straordinario dei Prospetti Informativi della Rete 2019 e 2020;
- b) circa l'impatto derivante dall'applicazione dei suddetti correttivi al livello (i) dei canoni per il PMdA (afferenti all'annualità 2018, per effetto dell'applicazione del regime transitorio sopra citato) e (ii) dei corrispettivi per i servizi extra-PMdA (afferenti alle annualità 2017 e 2018), di provvedere ai conseguenti conguagli, a beneficio dei titolari di rapporti negoziali destinatari degli effetti delle sentenze del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sez. Seconda), n. 1097 e n. 1098 del 2017, concordando con gli aventi diritto le relative modalità attuative.

In applicazione delle citate prescrizioni, RFI ha successivamente presentato all'Autorità l'aggiornamento del sistema tariffario per il periodo 2019-2021, consentendone la verifica di conformità.

Con la Delibera ART n. 43 del 18 aprile 2019, il procedimento di ottemperanza alle sentenze del TAR Piemonte si è pertanto concluso, dichiarando che il sistema tariffario relativo ai servizi PMdA ed extra-PMdA aggiornato per il periodo dal 1° gennaio 2019 al 9 dicembre 2021, trasmesso da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. e successivamente integrato, è conforme ai criteri approvati con Delibera ART n. 96/2015 del 13 novembre