

ART

OTTAVO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ricorrere a fonti finanziarie proprie e/o di terzi, così salvaguardando la redditività degli azionisti, caratterizzata da una crescente distribuzione di dividendi, particolarmente significativa a ridosso della scadenza della concessione.

- un aumento del traffico pagante da circa 355 milioni di veicoli-km totali nel 2019 a circa 392 milioni di veicoli-km totali nel 2032 (Tasso medio di incremento CAGR + 0,75% annuo);
- un capitale investito netto, al 31 dicembre 2019, pari a circa 325 milioni di euro, composto come illustrato nella tabella che segue;

Composizione del Capitale investito netto al 31 dicembre 2019		Valore (Mio €)
1	Immobilizzazioni in beni reversibili da bilancio di esercizio 2019, inclusive di rivalutazioni	582
2	Fondo di ammortamento maturato al 31 dicembre 2019	-278
3	Contributi pubblici al 31 dicembre 2019	-49
4	Lavorazioni in corso al 31 dicembre 2019	60
5	Rettifiche per investimenti non riconosciuti in tariffa	-22
6	Rettifiche al fondo di ammortamento	4
7	Credito di poste figurative maturato al 31 dicembre 2019	25
Totale		325

- un piano di investimenti, per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2020 ed il 31 dicembre 2032, per circa 171,5 milioni di euro;
- l'applicazione di un recupero di efficienza produttiva pari al 4,41%, attraverso la previsione di un indicatore di produttività X pari a 0,35% annuo, con imputazione a partire dal 2020 fino al 2032 (ovverosia per 13 annualità). Tale imputazione - che, in applicazione di quanto previsto dal punto 20.4 del Sistema tariffario ART, determina per l'indicatore di produttività una diversa distribuzione rispetto a quella quinquennale prevista nella formula di cui al punto 20.2 del Sistema stesso - risulta correlata da SAV: (i) ad una estensione della tratta ampiamente inferiore rispetto alla dimensione efficiente definita con l'indicata delibera n. 70/2016; (ii) alla circostanza che *"la maggior parte dei costi operativi della concessionaria (quali ad esempio i costi per il personale, i costi di manutenzione, assicurazioni ed altri oneri diversi di gestione quali tributi locali ecc.) non risultano - di fatto - efficientabili se non nel lungo periodo in quanto la loro dinamica è influenzata principalmente da vincoli contrattuali, dall'esigenza di garantire indispensabili livelli di sicurezza e di servizio nonché da altri fattori esogeni alla società"*. Al riguardo, il concedente si è espresso, nella citata nota prot. ART 6760/2021, affermando che *"da quanto risulta dalla relazione al Piano Economico Finanziario, l'estensione dell'orizzonte di riferimento risulta giustificato dalla impossibilità di comprimere i costi operativi connessi alla manutenzione dell'infrastruttura"*;
- l'applicazione di un tasso di inflazione pari all'1,20% per il 2019 e allo 0,8% dal 2020 fino alla fine della concessione;
- l'inclusione, nella determinazione della tariffa all'utenza, di ulteriori componenti di costo integrative valorizzate in: (i) circa 87 milioni di euro, distribuiti in quote annuali nel periodo 2020-2032, per costi da manutenzioni incrementali sulla base dell'emanazione di *"nuove circolari, linee guida e atti normativi che richiedono un ampliamento delle attività di ispezione, controllo, indagine, analisi e conseguenti manutenzioni sino ad oggi condotte dai gestori con particolare riferimento ai ponti, viadotti e cavalcavia, alle gallerie ed alle barriere di sicurezza"*; (ii) 11,6 milioni di euro, all'anno 2021, riconducibili al recupero tariffario di parte degli effetti economici negativi scaturenti dall'emergenza sanitaria da Covid-19;
- un tasso di remunerazione, per le opere realizzate o in corso di realizzazione, corrispondente al tasso interno di rendimento delle attività autostradali scaturente dall'applicazione del sistema tariffario previgente (di seguito: TIR previgente), pari al 7,86%;
- un tasso di remunerazione, per le opere da realizzare, corrispondente al tasso medio ponderato del costo di capitale (di seguito: WACC), pari al 7,09%; 4
- un indicatore di redditività, rappresentato dal Tasso interno di rendimento di progetto (TIR), pari al 7,62%.

Il Piano Economico Finanziario, sebbene orientato al recepimento del Sistema tariffario ART, in conformità con le disposizioni di cui all'art. 13, comma 3, del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, deve essere soggetto a revisione per ovviare oltre che alle criticità finanziarie sopra evidenziate, anche alle difformità applicative di seguito descritte, idonee a riflettersi sui livelli tariffari applicabili all'utenza.

II. Osservazioni dell'Autorità

1. Periodo regolatorio e applicazione del Sistema tariffario ART

Il punto 32 del Sistema tariffario ART prevede esplicitamente l'applicazione del nuovo regime tariffario a partire dal 1° gennaio 2020. Ne consegue che, ai sensi del medesimo Sistema, in presenza di un periodo regolatorio 2019-2023, la costruzione tariffaria, al fine di garantire la continuità tra i diversi periodi regolatori, deve essere effettuata:

- per la sola annualità 2019, a seguito di un aggiornamento del Piano Economico Finanziario, elaborato dal concessionario sulla base del Sistema tariffario previgente, secondo le modalità di cui al punto 17.3 del Sistema tariffario ART, facendo riferimento al periodo temporale esteso fino alla scadenza della concessione;
- per le annualità 2020-2023, a seguito di un aggiornamento del Piano Economico Finanziario, elaborato dal concessionario sulla base del Sistema tariffario ART, tenendo conto delle valutazioni del concedente in merito alla valorizzazione, al 31 dicembre 2019: (i) del capitale investito netto; (ii) del TIR previgente; (iii) del credito di poste figurative relativo al sistema tariffario previgente.

Di contro, il concessionario SAV risulta avere predisposto un PEF basato sul periodo regolatorio 2020-2024.

Risulta inoltre necessario che la competente Direzione Generale del MIMS si pronunci preventivamente circa l'ammissibilità tariffaria:

- (i) del capitale investito netto, secondo quanto previsto dal punto 12.1 del Sistema tariffario ART, con particolare riferimento alle rettifiche e alle rivalutazioni indicate dal concessionario;
- (ii) del calcolo, a cura del concessionario, del Tasso interno di rendimento (TIR previgente) di cui al punto 17.2 del Sistema tariffario ART. Al riguardo, in particolare, SAV dichiara di avere incluso nel calcolo del TIR previgente, effettuato a partire dal pertinente aggiornamento dell'ultimo PEF approvato dal concedente, *“esclusivamente gli investimenti affidati alla data di pubblicazione della Delibera, mentre non sono stati ricompresi gli investimenti ancora da affidare che rientrano nel calcolo tariffario del modello ART”*, mentre al fine di assicurare la piena coerenza della complessiva pianificazione economico-finanziaria appare necessario che il concessionario, ai fini del calcolo del TIR previgente, provveda all'aggiornamento del PEF, ai sensi del punto 17.3 del Sistema tariffario ART, ricomprendendo la totalità dei flussi di cassa della gestione operativa, ivi inclusi quelli relativi agli investimenti ancora da affidare alla data di pubblicazione della delibera n. 77/2019;
- (iii) del credito di poste figurative relativo al sistema tariffario previgente, secondo le previsioni di cui al punto 17.3 del Sistema tariffario ART.

2. Effetti economici da Covid-19

Con riferimento all'inclusione in tariffa, da parte del concessionario, di un onere pari a circa 11,6 milioni di euro correlato agli effetti economici scaturenti dell'emergenza Covid-19, si rileva che: (i) l'inclusione di tali oneri in tariffa - fermo che parrebbe comunque opportuno trovasse specifico fondamento nell'ambito di 5 apposite previsioni normative - dovrebbe essere subordinata alla preventiva ed esplicita autorizzazione da parte del concedente nei confronti di tutti gli operatori del settore; (ii) la quantificazione degli effetti economici in questione dovrebbe essere puntualmente verificata alla luce delle risultanze delle partite economiche iscritte a bilancio di esercizio, al netto dei benefici derivanti dalle misure di sostegno alle imprese adottate dal Governo.

Ferme tali considerazioni (peraltro con la citata nota prot. 205/2021 già sottoposte all'attenzione del MIMS anche con specifico riferimento alla fattispecie in esame), qualora la definizione dell'indicato contesto non risultasse percorribile rileva, con riguardo alla quantificazione degli indicati effetti economici, quanto rappresentato con nota prot. ART 7405/2021 del 4 maggio 2021, in riscontro alla nota del MIMS prot. ART 4411/2021 del 12 aprile 2021, nell'ambito dell'evocato e condiviso spirito di collaborazione istituzionale e nella prospettiva di assicurare comunque il pieno rispetto, oltre che del quadro normativo di riferimento, dei principi generali sottesi alla regolazione del settore definita dall'Autorità. In particolare – salvo diverso avviso della competente Direzione Generale del MIMS – detta quantificazione: (i) assorbirebbe gli effetti economici già inclusi nella proposta di revisione del PEF; (ii) sarebbe formalizzata attraverso specifiche integrazioni alle disposizioni dello Schema di Atto aggiuntivo interessato; (iii) troverebbe applicazione nell'ambito del monitoraggio annuale previsto dal Sistema Tariffario ART, ovvero del successivo aggiornamento del PEF.

3. Costi da manutenzioni incrementali

Quanto ai costi da manutenzioni incrementali per il periodo 2020-2032, tenuto conto di quanto illustrato dal concessionario nella documentazione pervenuta all'Autorità, nonché di quanto rappresentato dal concedente circa l'incomprimibilità di tali costi, si rappresenta che:

- a) l'inclusione di tali interventi nella costruzione tariffaria, con conseguente addebito dei relativi oneri agli utenti per circa 87 milioni di euro, va attentamente valutata dalla competente Direzione generale del MIMS sotto il profilo dell'ammissibilità, risultando necessario assicurare completezza informativa e argomentativa circa le motivazioni correlate alla scelta di non porre detto incremento dei costi tra gli impegni a carico del concessionario;
- b) appare necessario che la quantificazione di tali maggiori oneri trovi preventiva ed integrale giustificazione in ragione di sopravvenienze normative o regolamentari in conformità a quanto previsto dal punto 2.12 del Sistema tariffario ART;
- c) tenuto conto della parziale riconduzione degli interventi di manutenzione in questione - desumibile tra l'altro dall'allegato E al PEF e dalla *“Relazione sui costi di manutenzione”* inclusi nella documentazione pervenuta - nell'ambito delle opere di ripristino e/o riqualificazione, per natura assimilabili a costi di manutenzione straordinaria, si ritiene opportuno considerare detti interventi, ai soli fini tariffari, fra gli investimenti e ricomprenderli nella tariffa di costruzione piuttosto che trattarli come costi operativi e includerli nella componente tariffaria di gestione. Si tratta peraltro di una classificazione che, da un lato, consentirebbe di sottoporre tali opere al meccanismo di adeguamento previsto al punto 25 del Sistema tariffario ART con riferimento all'effettivo grado di realizzazione, e, dall'altro, eviterebbe che la tariffa di gestione dei successivi periodi regolatori sia influenzata dall'esistenza di apparenti maggiori costi operativi, da ritenere in effetti non ciclici;
- d) in merito all'inclusione di detti costi nella dinamica tariffaria della componente di gestione, si rileva che il concessionario non ha operato in conformità al punto 18.2 del Sistema tariffario ART, il quale prevede che la relativa sub-componente, se ciclica e riferibile ai medesimi interventi di manutenzione, venga conglobata nella tariffa di gestione secondo le modalità ivi definite, e ne segua la dinamica per gli anni successivi, fino al termine del periodo regolatorio.

4. Determinazione della tariffa unitaria media di riferimento

Nella formulazione da ultimo trasmessa da parte di SAV, la tariffa unitaria media relativa al 2019 - riferimento su cui impostare la dinamica tariffaria in applicazione del Sistema tariffario ART - è stata assunta dal concessionario pari a 0,19062 €/veic*km, valore

ART

OTTAVO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

calcolato al netto del canone, ma sulla base di una formula che non risulta formalmente corretta, in quanto il canone stesso, secondo la metodologia adottata, non pare rappresentare il 2,4% del pedaggio netto, quanto piuttosto il 2,4% del pedaggio lordo.

5. Dinamica della componente tariffaria di gestione

Con riguardo alla dinamica relativa alla componente tariffaria di gestione, oltre a quanto già osservato al paragrafo 3, lettera d), si rileva che, nel calcolo del livello di detta componente all'anno ponte, il concessionario risulta avere assunto il valore medio annuale dei volumi di traffico afferente al periodo 2020- 2024, differentemente da quanto previsto al punto 18.1 del Sistema tariffario ART, secondo cui il costo di gestione annuale deve essere ripartito su un valore medio annuale dei volumi di traffico afferenti al solo periodo regolatorio, ovvero sia - nel caso di specie, e con riferimento all'applicazione del Sistema tariffario ART - 2020-2023.

6. Dinamica tariffaria complessiva

Alla luce di quanto sopra evidenziato con riguardo all'incremento tariffario annuo dell'8,69% per ciascuna delle annualità a partire dal 2022 e fino al 2026, appare opportuno che la competente Direzione Generale del MIMS, al fine di contenere entro limiti ragionevoli l'incremento tariffario e assicurare una maggiore gradualità nell'evoluzione della tariffa, raccomandi al concessionario un diverso utilizzo delle fonti finanziarie.

Inoltre, in considerazione del rilevante incremento tariffario sopra evidenziato, appare opportuno che la Direzione Generale del MIMS provveda altresì a verificare l'adeguatezza delle previsioni di traffico assunte nel PEF, tenuto conto dei potenziali effetti negativi che potrebbero scaturire dall'elasticità della domanda rispetto alle variazioni di prezzo ipotizzate per l'accesso all'infrastruttura autostradale.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, è reso il parere ai sensi dell'art. 43 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201. Il presente Parere è trasmesso al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, nonché pubblicato sul sito web istituzionale dell'Autorità.

3.1.1.4 Parere n. 8 del 14 ottobre 2020 – Convenzione Unica tra ANAS S.p.A. e Autostrade per l'Italia S.p.A.

L'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità o ART), nella seduta del 14 ottobre 2020, premesso che:

– in data 12 ottobre 2007 è stata sottoscritta la Convenzione Unica tra ANAS S.p.A. e Autostrade per l'Italia S.p.A. (di seguito: ASPI), approvata con decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2008 n. 101 (di seguito: Convenzione Unica);

– con delibera n. 70/2016 del 23 giugno 2016, l'Autorità ha approvato la Misura di regolazione relativa alla definizione degli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali;

– con delibera n. 71/2019, a conclusione del procedimento avviato con delibera n. 16/2019, l'Autorità, nella sua riunione del 19 giugno 2019, ha approvato il sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica tra ANAS S.p.A. e Autostrade per l'Italia S.p.A. (di seguito: Sistema tariffario ART);

– con nota U.0023166/2020 del 22 settembre 2020 (acquisita al prot. ART 13399/2020 in pari data) il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (di seguito: MIT) ha trasmesso la proposta di aggiornamento del Piano Economico Finanziario (PEF), per l'espressione del parere previsto dall'articolo 43, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n.201, corredata dalla seguente documentazione:

- Schema di Atto aggiuntivo alla convenzione unica sottoscritta il 12 ottobre 2007 (formato pdf);

- Piano Economico Finanziario del 1° settembre 2020, così composto:

- nota ASPI prot. ASPI/RM/2020/0013694/EU 01/09/2020 (file pdf);
- allegato 1 alla nota: "Allegato E Piano Economico Finanziario Autostrade per l'Italia S.p.A." (file pdf);
- allegato 2 alla nota: "Estratto del redigendo Allegato F 'Programma interventi di ordinaria - manutenzione'" (file pdf);
- file excel denominato "MODELLO PIANO ART";
- file excel denominato "Tabelle_Allegato E PEF";
- file excel denominato "1.Calcolo TIR_K barriere+Gronda in X e art15 2020 09 01";
- file excel denominato "2.INVESTIMENTI TIR del CIN_K barriere+Gronda in X e art15 2020 09 01";
- file excel denominato "3.Sviluppo Tariffa ART MIT CPI 0,8% 2020 9 01";
- file excel denominato "4.INVESTIMENTI Piano ART 2020 9 01";

- Integrazione del 14 settembre 2020 al Piano Economico Finanziario, così composta:

- nota ASPI prot. ASPI/RM/2020/0014284/EU 14/09/2020 (file pdf);
- file pdf denominato "Relazione Allegato alla lettera del 14092020";
- file pdf denominato "Procedure verifica investimenti";
- file pdf denominato "Riconciliazione investimenti non riconosciuti";
- file pdf denominato "Valore netto contabile investimenti";
- file excel denominato "MODELLO PIANO ART";
- file excel denominato "Tabelle_Allegato E PEF_14092020";
- file excel denominato "1. Calcolo TIR_K barriere+Gronda in X e art15 2020 09 14";

OTTAVO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

- file excel denominato “2. INVESTIMENTI TIR del CIN_K barriere+Gronda in X e art15 2020 09 14”;
 - file excel denominato “3.Sviluppo Tariffa ART MIT CPI 0,8% 2020 9 14”;
 - file excel denominato “4.INVESTIMENTI Piano ART 2020 9 14”;
- con nota prot. 14300/2020 del 2 ottobre 2020, gli Uffici dell’Autorità hanno illustrato alla competente Direzione generale del MIT alcuni profili per i quali si rendeva necessario acquisire puntuale riscontro ai fini del completamento dell’istruttoria;
- con nota U.0024828/2020 dell’8 ottobre 2020 (acquisita al prot. ART 14948/2020 in pari data), il MIT ha fornito agli Uffici dell’Autorità ulteriori elementi informativi;
- esaminata la documentazione trasmessa, ai sensi dell’articolo 43, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, si rappresentano di seguito le osservazioni di competenza.

Ad esse andranno raccordate le disposizioni dello Schema di Atto aggiuntivo sopra richiamato, al cui riguardo gli Uffici dell’Autorità potranno fornire specifici elementi in ordine alle criticità anche ivi riscontrate.

Come risultante dall’articolo 2 della Convenzione Unica, il Piano Economico Finanziario (PEF), trasmesso con la citata nota U.0023166/2020 del 22 settembre 2020, si riferisce alla costruzione e l’esercizio delle seguenti autostrade:

Denominazione		Km
A1	Milano – Napoli	803,5
A4	Milano – Brescia	93,5
A7	Genova – Serravalle	50,0
A8	Milano – Varese	45,3
	Diramazione A8 – A26	24,0
A9	Lainate – C hiasso	32,4
A10	Genova – Savona	45,5
A11	Firenze – Pisa Nord	81,7
A12	Genova – Sestri Levante	48,7
A12	Roma – Civitavecchia	65,4
A13	Bologna – Padova	127,3
A14	Bologna – Taranto (compresa diramazione per Ravenna)	781,4
A16	Napoli – Canosa	172,3
A23	Udine – Tarvisio	101,2
A26	Genova Voltri – Gravellona Toce	244,9
A27	Venezia Mestre – Belluno	82,3
A30	Caserta – Salerno	55,3
Totale		2854,6

L’estesa chilometrica complessiva delle tratte gestite risulta ampiamente al di sopra del massimo individuato (oltre 315 km) al punto 2 della Misura di regolazione approvata con la citata delibera n. 70/2016 per gli ambiti ottimali di gestione, valore al di sopra del quale non si rileva la presenza di significative economie di scala. Il Piano si sviluppa su un orizzonte temporale di 19 anni (dal 2020 al 2038) e, fatte salve le criticità applicative di seguito evidenziate, prevede:

- l’assenza di incremento tariffario per il 2020 e un incremento tariffario linearizzato annuo dell’1,75% a partire dal 2021 sino al termine della concessione;
- un aumento del traffico da 47,6 miliardi di veicoli-km totali nel 2019 a 60,2 miliardi di veicoli-km totali nel 2038 (CAGR +1,2% annuo);
- un capitale investito netto al 31 dicembre 2019 pari a 13,9 miliardi di euro, così composto:

Composizione del Capitale investito netto al 31 dicembre 2019		Valore (mld €)
1	diritti concessori da bilancio di esercizio 2019, al netto del fondo impegni da convenzione	7,9
2	rettifica diritti concessori da riallineamento dei valori di bilancio ai principi ITA/GAAP	3,8
3	avviamento scaturente da operazioni di conferimento	6,1
4	rettifica avviamento da riallineamento dei valori di bilancio ai principi ITA/GAAP	- 2,8
5	esclusione investimenti non riconosciuti dal concedente	- 1,9
6	credito di poste figurative maturato al 31 dicembre	0,8
Totale		13,9

- un piano di investimenti complessivo per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2020 ed il 31 dicembre 2038, per complessivi 12,4 miliardi di euro, di cui 1,0 miliardi di euro per opere in corso di realizzazione e 11,4 miliardi di euro per opere da realizzare. Sono inoltre previsti interventi per un ammontare di 1,2 miliardi di euro, non remunerati in tariffa (vedi *infra*);
- l’applicazione di un recupero di efficienza produttiva pari al 10,62%, da raggiungersi con applicazione di un indicatore di produttività annuo pari a 1,12% per 10 annualità a partire dal 2020;
- l’applicazione di un tasso di inflazione pari allo 0,8% dal 2019 fino alla fine della concessione. Detta previsione è conforme al punto 19 del Sistema tariffario ART, che dispone l’applicazione del tasso di inflazione programmata, come risultante dall’ultimo Documento di Economia e Finanza disponibile all’inizio del periodo tariffario;
- l’inclusione nella determinazione della tariffa all’utenza di ulteriori componenti di costo integrative quantificate da: (i) un importo pari a 1,2 miliardi di euro, distribuito in quote annuali nel periodo 2020-2024, per costi da manutenzioni incrementali in base “anche

ART

OTTAVO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

a nuove norme regolamentari emanate dal concedente¹³⁷; (ii) un importo pari a 332,8 milioni di euro, all'anno 2021, riconducibile al recupero tariffario di parte degli effetti economici negativi scaturenti dall'emergenza sanitaria da Covid-19 (vedi *infra*);

– gli impegni assunti da parte di ASPI per la definizione consensuale del procedimento di contestazione per grave inadempimento, per un importo di 3,4 miliardi di euro, così composto:

Composizione degli impegni di ASPI		Valore (mld €)
1	sconti tariffari generalizzati agli utenti per il periodo 2020-2029	1,11
2	esenzione dal pedaggio per l'area genovese fino al 2031	0,14
3	sconti tariffari per disagi a seguito di lavori sulla rete	0,25
4	investimenti non remunerati in tariffa	1,20
5	oneri a carico della concessionaria connessi alla demolizione e ricostruzione del viadotto Polcevera	0,70
Totale		3,40

– un Tasso di remunerazione per le opere realizzate o in corso di realizzazione, corrispondente al tasso interno di rendimento delle attività autostradali scaturente dall'applicazione del sistema tariffario previgente (di seguito: TIR previgente), pari al 13,71%.

Il Piano Economico Finanziario, sebbene orientato al recepimento del Sistema tariffario ART, in conformità con le disposizioni di cui all'art. 13, comma 3, del D.L. 30 dicembre 2019, n. 162, presenta alcune significative difformità applicative, di seguito evidenziate, potenzialmente idonee a riflettersi anche sui livelli tariffari applicabili all'utenza.

1. Variazione tariffaria media annua

Tenuto conto di quanto precisato dal MIT nella sua nota di riscontro prot. ART 14948/2020, è necessario che la quantificazione della variazione tariffaria media annua (1,75%), di cui alle intese negoziali richiamate nelle citate note ASPI del 1° e del 14 settembre 2020, sia da intendere quale valore soglia di incremento massimo piuttosto che come valore predeterminato da assumere ai fini dell'evoluzione tariffaria, fermo restando che il livello tariffario, entro tale soglia, dovrà sempre trovare integrale giustificazione economica nel PEF e nei suoi aggiornamenti, nel rispetto del Sistema tariffario ART. Giova al riguardo far rilevare che la variazione tariffaria media annua riconducibile alle ordinarie componenti di gestione e costruzione, con l'esclusione delle sopra richiamate ulteriori componenti di costo integrative, determinerebbe un incremento limitato al + 1,08%, calcolato rispetto al capitale investito netto proposto dal concessionario¹³⁸.

2. Capitale investito netto

Il Sistema tariffario ART, al punto 12.1, subordina l'ammissibilità tariffaria del capitale investito netto al suo riconoscimento da parte del concedente. Risulta pertanto necessario che la competente Direzione del MIT si pronunci preventivamente in tal senso, con particolare riferimento: (i) alle rettifiche dei diritti concessori e dell'avviamento derivanti dal riallineamento dei valori di bilancio ai principi contabili nazionali (ITA/GAAP); (ii) al credito di poste figurative maturato al 31 dicembre 2019.

In merito alle predette rettifiche da riallineamento ai principi contabili ITA/GAAP, il cui saldo ammonta complessivamente a circa 1,0 miliardo di euro, si rende necessario assicurarne la conformità al punto 12.2 del Sistema tariffario ART, il quale prevede che per la determinazione del capitale investito netto si faccia riferimento alle immobilizzazioni immateriali e materiali iscrिवibili nel bilancio di esercizio.

Quanto agli impatti tariffari scaturenti dalle predette rettifiche, va infine segnalato che:

- (i) la loro imputazione nell'ambito del meccanismo di salvaguardia di cui al punto 17 del Sistema tariffario ART determina una riduzione del TIR previgente, a vantaggio del contenimento dei livelli tariffari¹³⁹;
- (ii) di contro, la loro inclusione nel capitale investito netto, che si riverbera in tariffa attraverso i rispettivi costi di ammortamento e remunerazione, produce un incremento dei livelli tariffari medesimi maggiormente significativo rispetto al decremento di cui al punto (i)¹⁴⁰.

3. Effetti economici da Covid-19

Circa l'inclusione in tariffa di un onere correlato agli effetti economici scaturenti dell'emergenza COVID19¹⁴¹, tenuto conto delle considerazioni espresse dalla competente Direzione generale del MIT nella nota di riscontro prot. ART 14948/2020, si rappresenta che:

- a) l'onere dichiarato dal concessionario (che ammonta asseritamente a circa 532 milioni di euro¹⁴²) si riflette solo parzialmente sui livelli tariffari (per un ammontare pari a 332,8 milioni di euro) presumibilmente per effetto del cap tariffario di cui al precedente punto 1;
- b) l'inclusione in tariffa di tale onere, contrariamente a quanto rappresentato dalla DGVCA/DIV7/div.8 del MIT nella propria nota prot. U.0024522 del 5 ottobre 2020 indirizzata alle Società concessionarie autostradali, rimane in ogni caso subordinata alla preventiva ed esplicita autorizzazione da parte del MIT, anche in considerazione del fatto che il Sistema tariffario ART prevede il

¹³⁷ Relazione allegata al PEF del 14 settembre 2020, pagina 26.

¹³⁸ Secondo le stime degli Uffici dell'Autorità, escludendo anche le rettifiche al capitale investito netto di cui al punto 2, si determinerebbe un incremento tariffario linearizzato annuo dello 0,87% a partire dal 2021 sino al termine della concessione

¹³⁹ Secondo le stime degli Uffici dell'Autorità, l'esclusione delle citate rettifiche determinerebbe un tasso interno di rendimento relativo al sistema tariffario previgente pari al 14,67% anziché del 13,71%, come indicato dal concessionario.

¹⁴⁰ Dalle stime degli Uffici dell'Autorità, l'esclusione delle citate rettifiche determinerebbe un incremento tariffario linearizzato annuo dell'1,58% a partire dal 2021 sino al termine della concessione (dunque al di sotto della soglia di incremento massimo dell'1,75%).

¹⁴¹ L'eventuale riconoscimento di tale posta potrebbe dar luogo alla rivendicazione di analogo trattamento da parte di altri gestori *infrastrutturali*.

¹⁴² Relazione allegata al PEF del 14 settembre 2020, pagine 6-7.

trasferimento del rischio traffico in capo al concessionario, fatte salve le ipotesi, di non automatica attivazione, (i) di revisione straordinaria del PEF per cause non imputabili al concessionario medesimo, (ii) di inclusione di detti effetti fra gli oneri integrativi di cui alla definizione 2.12 del Sistema tariffario, previa adozione dei necessari provvedimenti da parte del concedente;

c) la quantificazione degli effetti economici in questione deve essere puntualmente verificata alla luce delle risultanze delle partite economiche iscritte a bilancio di esercizio, al netto dei benefici derivanti dalle misure di sostegno alle imprese adottate dal Governo¹⁴³.

4. Costi da manutenzioni incrementali

Quanto ai costi da manutenzioni incrementali per il periodo 2020-2024, tenuto conto dei chiarimenti forniti dalla competente Direzione generale del MIT nella nota di riscontro prot. ART 14948/2020, si rappresenta che:

a) l'inclusione di tali interventi nella costruzione tariffaria, con conseguente addebito dei relativi oneri agli utenti per 1,2 miliardi di euro, va attentamente valutata dalla competente Direzione generale del MIT sotto il profilo dell'ammissibilità, risultando necessario, come peraltro precisato dallo stesso MIT nella richiamata nota, assicurare completezza informativa e argomentativa circa le motivazioni correlate alla scelta di non porre tra gli impegni a carico del concessionario tale incremento dei costi;

b) appare necessario che la quantificazione di tali maggiori oneri trovi preventiva ed integrale giustificazione in ragione di sopravvenienze normative o regolamentari, posto che le motivazioni addotte dal concessionario (a pagina 27 della relazione allegata al PEF) si riferiscono "anche a nuove norme regolamentari", lasciando intendere che almeno una parte degli oneri correlati non sia da riferire all'ottemperanza a nuova normativa regolamentare afferente agli obblighi manutentivi e, per tal verso, non sia automaticamente ammissibile quale incremento dei costi;

c) in considerazione del fatto che la richiamata nota di riscontro del MIT prevede uno specifico trattamento di detti oneri, che "saranno oggetto di verifica a consuntivo sulla base dei valori effettivamente rendicontati ed esposti separatamente rispetto agli oneri di manutenzione ordinaria", e tenuto conto altresì della prevalente riconduzione degli interventi di manutenzione in questione nell'ambito delle opere di ripristino e/o riqualificazione (desumibile tra l'altro dal citato "Estratto del redigendo Allegato F 'Programma interventi di ordinaria manutenzione"), si ritiene opportuno che detti interventi siano considerati, ai soli fini tariffari, fra gli investimenti - in quanto, di fatto, configurabili come manutenzione straordinaria - piuttosto che tra le attività che generano costi di gestione. Peraltro, tale classificazione, da un lato consentirebbe di sottoporre tali opere al meccanismo di adeguamento previsto al punto 25 del Sistema tariffario ART con riferimento all'effettivo grado di realizzazione; dall'altro, eviterebbe che la tariffa di gestione dei successivi periodi regolatori sia influenzata dall'esistenza di apparenti maggiori costi operativi, da ritenere in effetti non ciclici.

5. Metodologia di calcolo del TIR previgente

Fermo restando quanto già rappresentato al punto 2 con riferimento al capitale investito netto, per quanto attiene al calcolo del TIR previgente si rappresenta quanto segue:

a) appare necessario che il livello dei costi operativi utilizzati per il calcolo sia integralmente conforme al previgente sistema tariffario, piuttosto che influenzato da previsioni del Sistema tariffario ART. Ciò anche alla luce di quanto dichiarato dal concessionario (a pagina 28 della Relazione allegata al PEF del 14 settembre 2020) per le manutenzioni, in relazione "all'importo riconosciuto da ART nella tariffa di gestione, ossia sulla base della media degli utilizzi del fondo accantonamento per la manutenzione ciclica degli ultimi 5 anni"¹⁴⁴;

b) si ritiene necessario che il tasso di inflazione programmato utilizzato per il calcolo del valore nominale del TIR previgente assuma il medesimo valore di quello, sopra indicato, utilizzato per il calcolo della tariffa di gestione del Sistema tariffario ART;

c) dall'analisi dei files excel allegati al PEF del 14 settembre 2020, il flusso di cassa relativo all'annualità 2020 risulta incrementato di una rettifica operata dal gestore, asseritamente da ascrivere a "Programma manutenzioni straordinarie Polcevera". Si ritiene che tale rettifica, recante effetti vantaggiosi per il concessionario nel calcolo del TIR previgente, sia ammissibile solo nella misura in cui la stessa possa essere ricondotta al rilascio/utilizzo di fondi accantonati nei precedenti esercizi, anche in ragione del fatto che ASPI stessa (a pagina 27 della Relazione allegata al PEF del 14 settembre 2020) segnala di avere escluso dal calcolo "gli effetti contabili dell'accantonamento del valore stimato dell'accordo con il Governo pari a circa € 1,5 miliardi";

d) il gestore dichiara (a pagina 28 e 114 della Relazione allegata al PEF del 14 settembre 2020) di avere escluso dal calcolo del TIR previgente, rispetto al pertinente aggiornamento dell'ultimo PEF approvato dal concedente, "ulteriori nuovi investimenti, relativi ad ammodernamenti della rete per un importo pari a € 2,7 miliardi", nonché i ricavi correlati alla relativa remunerazione al WACC.

Al riguardo, appare necessario che il concessionario, nell'ambito di adeguati prospetti di raffronto, fornisca separata evidenza delle componenti economiche e patrimoniali riferibili ai predetti nuovi investimenti, al fine di assicurare il rispetto del principio di trasparenza.

¹⁴³ Da evidenze emerse nel corso dell'istruttoria degli Uffici dell'Autorità, va rilevato che il concessionario dichiara (a pagina 6 della relazione allegata al PEF del 14 settembre 2020) un minore costo per il personale pari a circa -9 M€, mentre dalla relazione semestrale del gruppo ASPI (reperibile sul sito web della società) risultano, sebbene a valere sull'intero gruppo, risparmi per un ammontare di ben -41 M€.

¹⁴⁴ In particolare, dall'analisi dei files excel allegati al PEF del 14 settembre 2020, si rileva che: (i) il costo operativo stimato a partire dal 2021 per le manutenzioni (circa 270 milioni di euro annui) si presenta significativamente più basso di quello sostenuto nel 2019 e nel 2020 (mediamente circa 500 milioni di euro annui); (ii) il saldo netto di accantonamenti, utilizzi e costi di manutenzione fa registrare un andamento decrescente nel tempo. In sintesi, sembrerebbe che il calcolo del TIR, piuttosto che basarsi - come previsto - su autonome ed obiettive valutazioni legate al sistema tariffario previgente, tenga invece conto della scelta del concessionario di avvalersi di alcune previsioni del modello ART, che paiono comportare una riduzione dei costi a tutto vantaggio dei flussi di cassa e della conseguente valorizzazione del tasso di rendimento.

ART

OTTAVO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

6. Recupero di produttività

Il Sistema tariffario ART, al punto 20.3, prevede che il recupero di efficienza produttiva (quantificato nel 10,62%) sia conseguito in cinque anni a partire dal 1° gennaio 2020, fatta salva la diversa imputazione di cui al successivo punto 20.4, lettere da a) a c)¹⁴⁵.

Dovendosi escludere, nel caso di specie, l'ipotesi legata all'inefficienza strutturale legata all'estesa chilometrica complessiva delle tratte autostradali gestite inferiore all'ambito ottimale di gestione di cui alla citata delibera n. 70/2016, va evidenziato che le motivazioni fornite dal concessionario (alle pagine da 23 a 25 della Relazione allegata al PEF del 14 settembre 2020), afferenti esclusivamente alla necessità di "agire in modo sostanziale sui costi del personale", escludendo sostanzialmente la possibilità di agire sugli altri costi operativi, che si asserisce essere "prevalentemente legati alla dinamica dei prezzi di mercato e poco comprimibili, eccezion fatta per una parte residuale", non risultano condivisibili al fine di comprovare il ricorso delle ipotesi di cui alla lettera b) del citato punto 20.4 del Sistema tariffario ART, legate alla presenza di manifesti, oggettivi e documentati vincoli alle azioni di efficientamento.

Tali argomentazioni, peraltro, non paiono essere analoghe a quanto espresso dalla competente Direzione generale del MIT nella citata nota di riscontro prot. ART 14948/2020 che, nel richiamare gli effetti delle misure di efficientamento sui requisiti di bancabilità e di accesso al mercato dei capitali, sembra fare riferimento all'ipotesi di cui alla lettera c) del richiamato punto 20.4 del Sistema tariffario ART, legata alla compromissione dei requisiti di solidità patrimoniale, piuttosto che alla citata lettera b) richiamata invece dal concessionario.

Ciò premesso, fatto salvo l'eventuale dimostrarsi della sussistenza di ulteriori e analitiche argomentazioni che possano supportare il verificarsi delle condizioni per l'applicazione delle richiamate deroghe, si ritiene opportuno che il recupero di produttività sia conseguito in cinque anni, attraverso un'adeguata riconfigurazione dei processi operativi che non comportino necessariamente riduzione della forza-lavoro.

Corre l'obbligo di segnalare l'assoluta inconferenza del contenuto della nota 4, riportata in calce a pagina 23 della Relazione allegata al PEF del 14 settembre 2020, che sembra richiamare argomentazioni oggetto del contenzioso sollevato da ASPI sui provvedimenti dell'Autorità, cui peraltro il concessionario ha dichiarato di voler rinunciare.

7. Indicatori di sostenibilità economica e finanziaria

L'allegato O alla Convenzione Unica, richiamato fra l'altro all'articolo 3 della stessa ("Obblighi del concessionario") prevede che quest'ultimo sia tenuto, al termine di ciascun esercizio, a dimostrare il rispetto dell'indice di solidità patrimoniale ivi definito. Dai documenti trasmessi a supporto del PEF, non risulta che quest'ultimo fornisca evidenza dell'effettuazione, a preventivo, di tale valutazione annuale per l'intera durata della concessione. Appare pertanto necessario che il concessionario provveda all'elaborazione del richiamato indice, sulla base dei valori di piano.

Più in generale, nell'ambito del PEF medesimo non risultano esplicitati i valori degli indici di sostenibilità economico-finanziaria, come anche individuati da ANAC nelle pertinenti linee guida del 28 marzo 2018 (TIR di progetto e dell'azionista, DSCR, LLCR). Appare pertanto necessario che il concessionario provveda all'esplicitazione di tali indici, necessaria per la valutazione delle condizioni di equilibrio economico e finanziario della concessione¹⁴⁶.

L'elaborazione del TIR di progetto risulterebbe altresì funzionale al raffronto dello stesso (con o senza gli effetti dei richiamati ulteriori impegni a carico del concessionario) con il tasso di rendimento previgente, anche al fine di apprezzare gli effetti della regolazione ART.

8. Impegni a carico del concessionario

Quanto alla circostanza che il Piano finanziario regolatorio non contempla il complesso dei sopra richiamati impegni assunti a proprio carico dal concessionario e quantificati in 3,4 miliardi di euro, anche con riferimento a quanto sopra evidenziato circa la mancata elaborazione degli indicatori sintetici di sostenibilità economica e finanziaria, va rilevata la necessità che il complesso di detti impegni assunti dal concessionario sia oggetto di una più approfondita analisi circa i suoi effetti, nonché di un'adeguata evidenza informativa

¹⁴⁵ Il punto 20.4 del Sistema tariffario ART reca, tra l'altro: "Fermo restando il valore della percentuale complessiva di recupero X^* , il concedente può definire, in prima applicazione, una diversa imputazione dell'indicatore di produttività X_t rispetto a quella quinquennale prevista nella formula di cui al punto 20.2, al verificarsi di una delle seguenti condizioni: a) inefficienza strutturale derivante da un'estesa chilometrica complessiva delle tratte autostradali oggetto della concessione inferiore alla soglia minima definita con delibera n. 70/2016; b) presenza, per ragioni di manifesta, oggettiva e documentata evidenza, di vincoli alle azioni di efficientamento, tali da non consentire di assicurare il raggiungimento, dell'obiettivo di recupero di efficienza produttiva X^* indicato al punto 20.2; c) compromissione, pur in presenza di oggettive e documentate azioni di efficientamento, dei requisiti di solidità patrimoniale come previsti dall'articolo 11, comma 5, della legge 23 dicembre 1992, n. 498".

¹⁴⁶ Da stime elaborate dagli Uffici dell'Autorità, risulterebbe un TIR degli azionisti superiore al 40% e, contestualmente, alcune criticità circa gli indici annuali relativi alla sostenibilità del debito. In particolare, dalla documentazione trasmessa si rileva che:

– la politica adottata dal concessionario per la distribuzione dei dividendi fa registrare ingenti tassi di rendimento per gli azionisti ed un continuo ricorso all'indebitamento (che ammonta a oltre 16 miliardi di euro tra il 2020 e il 2038, come evincibile dalla voce 1.15 del Conto finanziario riprodotto a pagina 102 della Relazione allegata al PEF del 14 settembre 2020) apparentemente finalizzato ad assicurare l'erogazione dei dividendi (come si evince dalla voce 1.19 del medesimo Conto finanziario, da cui emerge la distribuzione di utili per oltre 21 miliardi di euro tra il 2020 e il 2038) piuttosto che il rafforzamento patrimoniale della società al fine di garantire la sostenibilità economica e finanziaria del progetto;

– l'analisi del conto finanziario, di cui al PEF trasmesso il 14 settembre 2020, fa registrare in 8 annualità su 19 un flusso di liquidità della gestione operativa inferiore al flusso di liquidità della gestione finanziaria, che, oltre al rimborso del debito, prevede la distribuzione di utili agli azionisti. Le suddette criticità risulterebbero ulteriormente aggravate dall'integrale assorbimento degli impegni a carico del concessionario, di cui al punto 8.

OTTAVO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

del concessionario nei confronti del concedente, come peraltro suggerito anche dalla competente Direzione generale del MIT nella richiamata nota di riscontro prot. ART 14948/2020, fornendo particolare risalto agli sconti tariffari a beneficio dell'utenza¹⁴⁷.

Si rileva inoltre la necessità che gli atti convenzionali siano aggiornati in funzione della previsione di un accurato sistema di monitoraggio circa l'attuazione degli impegni assunti dal concessionario, posto che non essendo riflessi nella tariffa, essi sfuggono ai meccanismi di adeguamento previsti dal Sistema tariffario ART.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, è reso il Parere ai sensi dell'articolo 43 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201.

Il presente Parere è trasmesso al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e pubblicato sul sito web istituzionale dell'Autorità.

3.1.1.5 Parere n. 7 del 28 settembre 2020 – Convenzione Unica tra Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A. e Tangenziale Esterna S.p.A.

L' Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità o ART), nella seduta del 28 settembre 2020, premesso che:

– con delibera n. 70/2014 del 23 giugno 2014, l'Autorità ha approvato la Misura di regolazione relativa alla definizione degli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali;

– con delibera n. 29/2020, a conclusione del procedimento avviato con delibera n. 176/2019, l'Autorità, nella sua riunione del 12 febbraio 2020, ha approvato il sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A. – Tangenziale Esterna S.p.A.;

– con nota U.0018713/2020 del 22 luglio 2020 (acquisita al prot. ART 10760/2020 in pari data) il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (di seguito: MIT) ha trasmesso la proposta di aggiornamento del Piano Economico Finanziario (PEF), per l'espressione del parere previsto dall'articolo 43, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n.201, corredata dalla seguente documentazione:

- Nota di Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A. (prot. CAL-060720-00007 del 6 luglio 2020) di trasmissione al MIT della proposta di aggiornamento del Piano Economico Finanziario e dello schema di Atto Aggiuntivo n. 3 di adozione, ai fini dell'approvazione ai sensi dell'art. 43, comma 1, del D.l. 201/2011 – file "TEEM" (formato pdf);

- "Piano Economico Finanziario (PEF 2020)" (formato excel);

- "All.1 - Relazione al PEF e allegati" (formato pdf);

- "All. 2 - PEF e PFR" (formato pdf);

- "All. 3 - Schema Atto Aggiuntivo n.3" (formato pdf);

- Istruttoria di Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A. sull'istanza di aggiornamento del Piano Economico Finanziario di TEEM presentata dal concessionario - file "TEEM - PEF 2020 - Relazione istruttoria CAL" (formato pdf);

esaminata la documentazione trasmessa ai sensi dell'articolo 43, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, si rappresentano di seguito le osservazioni di competenza.

Ad esse andranno raccordate le disposizioni dell'Atto Aggiuntivo sopra richiamato, al cui riguardo gli Uffici dell'Autorità forniranno specifici elementi in ordine alle criticità anche ivi riscontrate.

Il Piano Economico Finanziario (PEF) trasmesso con la citata nota U.0018713/2020 del 22 luglio 2020 (acquisita al prot. ART 10760/2020 in pari data), che si riferisce ad una tratta autostradale di circa 33 km – e pertanto ampiamente al di sotto del limite minimo individuato al punto 2 della Misura di regolazione approvata con la citata delibera n. 70/2014 per gli ambiti ottimali di gestione – si sviluppa su un orizzonte temporale di 46 anni (dal 2019 al 2065) e, fatte salve le criticità applicative di seguito evidenziate, prevede:

– l'assenza di incremento tariffario per il 2020 e un incremento tariffario linearizzato annuo del 4,19% a partire dal 2021 sino al termine della concessione;

– un aumento del traffico da 325,3 milioni di veicoli-km totali nel 2019 a 633 milioni di veicoli-km totali nel 2064 (in media, +2,1% annuo), anche in considerazione dell'apertura al traffico, entro il 1° gennaio 2025, di opere di adduzione originariamente previste nel quadro infrastrutturale di riferimento del progetto, ma senza considerare l'effetto dell'emergenza sanitaria in corso;

– un piano di investimenti complessivo di 1.616,99 milioni di euro, per la cui completa realizzazione residuano parte degli espropri e degli indennizzi per demolizione fabbricati;

– l'applicazione di un recupero di efficienza produttiva pari all'11,88%, da raggiungersi al termine del periodo regolatorio 2019-2023, conforme a quello individuato nel sistema tariffario di riferimento;

¹⁴⁷ Come desumibile da quanto affermato dal concessionario a pagina 41 della Relazione allegata al PEF del 14 settembre 2020, lo sconto all'utenza verrà applicato sulla tariffa linearizzata scaturente dall'applicazione del Sistema tariffario ART, a partire dal 2021 e fino al 2029, secondo le seguenti modalità: sconto del 5%, negli anni 2021, 2022, 2023 e 2024; del 4,5% nel 2025, del 4% nel 2026, del 3% nel 2027, del 2% nel 2028, dell'1% nel 2029. non essendo riflessi nella tariffa, essi sfuggono ai meccanismi di adeguamento previsti dal Sistema tariffario ART.

ART

OTTAVO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

– l'applicazione di un tasso di inflazione pari all'1,20% per il 2019 e allo 0,8% dal 2020 fino alla fine della concessione, pertanto conforme alle previsioni del punto 19 del sistema tariffario di cui alla delibera n. 29/2020, che dispone l'applicazione del tasso di inflazione programmata, come risultante dall'ultimo Documento di Economia e Finanza;

– l'inclusione nel modello tariffario convenuto tra concedente e concessionario, quale componente tariffaria per oneri di concessione: (i) dell'onere di cui all'art. 7 della Convenzione unica, pari a 2 milioni di euro annui (valore nominale) e corrisposto a CAL per tutta la durata della concessione, a partire dalla data di entrata in esercizio dell'intera opera; (ii) di un importo pari a 195.000 euro annui all'anno ponte, riconducibile a "Canoni interferenze", rivalutato annualmente sulla base del tasso di inflazione programmata;

– un indicatore di redditività, rappresentato dal Tasso interno di rendimento di progetto (TIR), pari al 6.95%.

Il Piano Economico Finanziario, sebbene orientato al recepimento del sistema tariffario di pedaggio basato sul metodo del price cap, di cui alla delibera n. 29/2020, in conformità con le disposizioni di cui all'art. 13, comma 3, del D.L. 30 dicembre 2019, n. 162, presenta alcune significative difformità applicative, di seguito evidenziate, potenzialmente idonee a riflettersi sui livelli tariffari applicabili all'utenza.

Occorre preliminarmente premettere che l'allegato A alla del. ART n. 29/2020, al punto 32, prevede l'applicazione del sistema tariffario ART con decorrenza dal 1° gennaio 2021. Ne consegue che lo sviluppo del Piano Economico Finanziario per il periodo intercorrente fra il 1° gennaio 2019 e il 31 dicembre 2020 (ivi compresi, ad esempio, il credito di poste figurative e l'evoluzione del Capitale Investito Netto) deve conformarsi all'applicazione del sistema tariffario previgente e, conseguentemente, riflettersi nella determinazione del tasso di remunerazione (TIR) di cui al punto 17 (Meccanismo di salvaguardia per le opere realizzate o in corso di realizzazione). In difformità rispetto a tali previsioni regolatorie, risulta invece che:

– come desumibile dall'allegato 2 alla relazione accompagnatoria del PEF, il calcolo di detto TIR appare assumere, quale base di calcolo, i valori di saldo relativi all'anno 2018;

– come risultante dal foglio PFR_ART del file in formato .xls, la costruzione tariffaria effettuata con l'utilizzo del modello ART si estende retroattivamente alle annualità 2019 e 2020.

Ciò premesso, a seguito di una valutazione nel dettaglio del modello tariffario proposto dal concessionario:

- il valore correlato al CIN all'anno base delle opere eseguite e non ammortizzate, come risultante dal foglio PFR_ART del file in formato .xls (pari a 1.211.161 migliaia di euro), anche tenuto conto dell'evoluzione prospettata nel foglio PFR del medesimo file in formato .xls, non appare pienamente riconciliabile con il piano di investimenti complessivo di 1.616,99 milioni di euro desumibile, con riferimento al 2020, dalla relazione accompagnatoria (pagg. 4-5), anche alla luce delle variazioni attestata nella relazione istruttoria del concedente CAL (pagg. 9-10);

- il valore riferito ai costi operativi all'anno base (2018), come risultante dal foglio PFR_ART del file in formato .xls (pari a 19.702 migliaia di euro), non appare pienamente riconciliabile con il bilancio di esercizio, dalla cui analisi scaturirebbe un ammontare pari a 19.896 k€, sottraendo dal totale dei costi di gestione, pari a 37.083 migliaia di euro: (i) gli ammortamenti, pari a 11.229 migliaia di euro, (ii) i canoni di concessione, pari a 5.957 migliaia di euro, (iii) i costi non ammissibili fra gli oneri diversi di gestione, pari a meno di 1 migliaia di euro;

- nella determinazione della componente tariffaria di gestione, come risultante dal foglio PFR_ART del file in formato.xls, il dato patrimoniale relativo ai beni non reversibili appare affetto da errori materiali. In particolare:

– il valore delle immobilizzazioni immateriali non reversibili è stato assunto pari a 7.689 migliaia di euro, mentre dall'analisi del bilancio di esercizio emergerebbe un ammontare pari a soli 7.689 euro;

– il valore delle immobilizzazioni materiali si desume assunto pari a 0, mentre dall'analisi del bilancio di esercizio emergerebbe un ammontare pari a 94,4 migliaia di euro;

- l'evoluzione della componente tariffaria di gestione tiene conto di un tasso di efficientamento annuo pari a 3,11%, applicato dal 2020 al 2023 (ossia per 4 anni), al fine di assicurare entro il termine del primo periodo regolatorio il recupero di efficienza produttiva X^* previsto nella delibera n. 29/2020, pari a 11,88%; tuttavia, detta applicazione appare difforme rispetto alle prescrizioni di cui al punto 20 del sistema tariffario approvato con del. ART n. 29/2020, che prevede invece l'applicazione, solo a partire dal 2021, di un tasso di efficientamento annuo pari al 2,50%, tale da permettere il recupero di efficienza produttiva X^* in un periodo di 5 anni (2021-2025), fatte salve le specifiche deroghe previste al punto 20.4, di cui tuttavia, nel caso di specie, non paiono ricorrere i presupposti;

- nell'evoluzione della componente tariffaria di gestione, appare critica la dinamica adottata dal concessionario per i costi operativi incrementali derivanti dall'entrata in esercizio dei nuovi investimenti, che, come desumibile dal foglio PFR_ART del file in formato .xls (ove tale partita è identificata come "costi di manutenzione e rinnovi"), sembrerebbe riconducibile all'inclusione fra detti costi incrementali degli oneri derivanti dalla manutenzione ciclica dell'infrastruttura autostradale (cfr. punti 5.2 e 10.2 del sistema tariffario di cui alla del. ART n. 29/2020), presumibilmente in assenza di un dato storico riferibile alla media degli utilizzi dei fondi di accantonamento relativi ai 5 anni precedenti l'anno ponte, trattandosi di opera di recente realizzazione. In tale ipotesi, si ritiene che la quota parte di onere incrementale debba essere oggetto di diverso trattamento, con adeguata esplicitazione dei criteri di calcolo e dimostrazione che tali partite, apparentemente di natura ciclica e non ricorrente, non vengano inserite organicamente nella dinamica tariffaria, determinando la reiterazione dei propri effetti economici su più annualità consecutive, con il rischio di indebiti incrementi dei livelli tariffari.

A titolo esemplificativo, dal foglio PFR_ART del file in formato .xls si desume che i costi di manutenzione e rinnovi, qualora presenti all'anno ponte e al primo anno di ogni periodo regolatorio, risultano rispettivamente incidere sulla tariffa base e sulla tariffa incrementale, entrambe trascinate, per pari importo, su ogni anno del periodo regolatorio stesso. Di contro, in applicazione delle richiamate disposizioni regolatorie, sarebbe opportuno che il concessionario stimasse l'incidenza annua degli oneri di manutenzione ciclica, al fine di ricomprenderla, quale valore medio, fra i costi all'anno base oggetto della dinamica tariffaria. Con riferimento agli indicatori generali di piano, il TIR di Progetto, pari come detto al 6,95%, appare idoneo a creare valore nell'arco dell'efficacia della concessione e a generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito, sussistendo le condizioni di equilibrio economico (convenienza economica - redditività) così come definite nell'art. 3, comma 1, lettera fff) del Codice dei Contratti Pubblici.

Il Piano Economico Finanziario riporta infine i seguenti indicatori di sostenibilità finanziaria: DSCR pari a 1,04, LLCR pari a 1,54 e EICR pari a 2,71. I citati indicatori, complessivamente considerati, evidenziano la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, è reso il Parere ai sensi dell'articolo 43 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201.

Il presente Parere è trasmesso al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, a Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A., e pubblicato sul sito web istituzionale dell'Autorità.

3.1.2 La regolazione dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale

3.1.2.1 La modalità e le procedure di affidamento dei contratti di servizio

3.1.2.1.1 Parere n. 14 del 15 luglio 2021 – Reso all'ANAC sull'affidamento in house di servizi disponibili in regime di concorrenza

L'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità), nella seduta del 15 luglio 2021 premesso che: L'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito ANAC) ha trasmesso all'Autorità, con nota del 22 giugno 2021 (prot. ART 9837/2021), una richiesta di parere, in relazione alle adottande Linee guida recanti "Indicazioni in materia di affidamenti *in house* di contratti aventi ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza ai sensi dell'articolo 192, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e s.m.i.";

- l'ANAC ha sottoposto le Linee guida citate ad una consultazione pubblica tenutasi tra il 12 febbraio e il 31 marzo 2021, raccogliendo le osservazioni da diversi soggetti sia pubblici sia privati;

- A corredo della nota, pertanto, sono stati trasmessi i seguenti documenti: il documento di consultazione; la relazione illustrativa; i contributi pervenuti;

- Nella richiesta di parere trasmessa all'Autorità, l'ANAC evidenzia come nell'ambito dell'attività istruttoria volta all'analisi dei contributi pervenuti in sede di consultazione siano emersi ulteriori aspetti da approfondire per i quali ritiene particolarmente utile acquisire l'avviso dell'Autorità;

esaminata la documentazione pervenuta, ritiene di svolgere le seguenti considerazioni.

I. Profili giuridici e regolatori

Le Linee guida sulle quali ANAC ha richiesto il parere dell'Autorità, hanno ad oggetto l'art. 192, comma 2, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (di seguito anche codice dei contratti pubblici), che impone alle stazioni appaltanti un onere motivazionale aggravato, in caso di affidamento *in house*, che presuppone lo svolgimento di un'indagine comparativa finalizzata a dimostrarne l'effettiva convenienza economica rispetto al ricorso al mercato, disponendo, in particolare, che: "Ai fini dell'affidamento *in house* di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti *in house*, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche".

L'esigenza di rendere effettiva tale disposizione ha indotto l'ANAC a fornire indicazioni utili per orientare l'azione degli enti verso comportamenti conformi alla disposizione dell'art. 192, comma 2 del codice dei contratti pubblici nel caso di affidamento *in house*, cercando di prevenire e scoraggiare la diffusa prassi che relega la motivazione nell'alveo degli adempimenti formali da soddisfare con un ampio ricorso a clausole di stile prive dell'effettiva ponderata valutazione che la norma richiederebbe.

A seguito della consultazione pubblica sullo schema di linee guida e nell'ambito dell'istruttoria finalizzata ad esaminare i contributi pervenuti, ANAC, tenuto conto delle competenze dell'Autorità che ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. f) del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, tra l'altro, definisce gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare, nonché gli schemi dei contratti di servizio per i servizi esercitati da società *in house* o da società con prevalente partecipazione pubblica ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, ha ritenuto di acquisirne il parere.

L'Autorità ha esercitato le competenze citate approvando la relativa disciplina regolatoria contenuta nell'Allegato A alla delibera n. 154 del 28 novembre 2019 (di seguito delibera n. 154/2019), nell'ambito della quale, per quanto qui di interesse, sono stati introdotti

degli oneri informativi in capo agli enti affidanti anche al fine di contrastare le asimmetrie informative che connotano strutturalmente il settore. Nell'ambito della disciplina regolatoria le informazioni che devono essere rese pubbliche devono essere oggetto di apposita relazione, ai sensi della Misura 2, punto 2, della delibera n. 154/2019, definita Relazione di affidamento (di seguito RdA).

Le informazioni della RdA concorrono con gli ulteriori obblighi della stessa tipologia previsti dall'art. 34, comma 20, del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 che, per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, prevede che "al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste".

II. Osservazioni dell'Autorità

Alla luce del quadro normativo delineato, relativo agli obblighi informativi cui gli EA devono adempiere nell'ambito della disciplina legislativa e regolatoria attinente agli affidamenti dei servizi pubblici di trasporto, si forniscono di seguito le valutazioni dell'Autorità in relazione a ciascuno degli specifici quesiti formulati da ANAC:

1. *Definizione dell'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 192, comma 2, del codice dei contratti pubblici. Il dato letterale della norma deporrebbe, infatti, per l'applicazione generale delle indicazioni ivi fornite alle amministrazioni aggiudicatrici, ai soggetti aggiudicatori e ai soggetti privati tenuti all'applicazione del codice.*

Nel quesito si richiede una valutazione dell'Autorità circa l'interpretazione di una norma del codice dei contratti pubblici non espressamente riconducibile alle competenze dell'Autorità. Infatti, i servizi di trasporto pubblico sono normalmente affidati secondo lo schema concessorio e quindi, esclusi dall'ambito applicativo del codice dei contratti, secondo le norme del Regolamento CE n. 1370/2007, alla cui disciplina fa riferimento la regolazione ART dei servizi di trasporto pubblico su strada e per ferrovia.

Tuttavia, si osserva, al riguardo, che il testo del punto 1.1 dello schema di linee guida identifica il campo soggettivo di applicazione dell'art. 192, comma 2 con le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house* di cui all'articolo 5 del codice, iscritti nell'elenco, istituito presso l'ANAC ai sensi del primo comma del medesimo articolo. Tale scelta si ritiene condivisibile in ragione dell'evidente connessione tra i due commi, entrambi finalizzati a rendere trasparenti sia l'elenco dei soggetti che legittimamente possono ricorrere agli affidamenti *in house* (comma 1) sia le giustificazioni anche economiche alla base di tale scelta (comma 2).

Inoltre, il mantenimento di tale connessione agevola l'attività di verifica dell'ottemperanza alla disposizione del comma 2.

2. *Ambito oggettivo di applicazione della norma e, in particolare, possibile estensione ai contratti aventi ad oggetto lavori e forniture. A tal proposito si evidenzia che l'art. 192, comma 2, si riferisce ai soli servizi, mentre l'articolo 5 del d.lgs. 175/2017 consente alle società in house lo svolgimento di attività ulteriori. Ci si interroga, pertanto, sulla motivazione sottesa alla previsione di discipline differenti per servizi, da un lato, e lavori e forniture dall'altro.*

Si osserva che la disposizione richiamata, nell'individuazione del proprio ambito oggettivo, si riferisce all'"affidamento *in house* di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza", adottando una formulazione rivolta esclusivamente ai servizi.

Non pare, peraltro, che le attività consentite dall'art. 4 del d.lgs. 175/2016 alle società *in house* possano incidere sul dato letterale della norma di cui si discute autorizzandone una interpretazione estensiva. Pur condividendo le perplessità circa la motivazione sottesa alla diversa disciplina per i servizi rispetto ai lavori e alle forniture, pare pertanto difficilmente sostenibile un'estensione oggettiva della disposizione dell'art. 192, comma 2, anche a ulteriori tipologie di attività che non siano i "servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza". Tuttavia, in caso di appalto "misto" – e sempre che esso, ai sensi dell'art. 28 del codice dei contratti pubblici, sia assoggettabile, per prevalenza della componente "servizi", alla disciplina dell'articolo 192 del medesimo codice – potrebbe essere opportuno specificare nelle linee guida che le stazioni appaltanti, nella relazione che deve dare conto della preventiva valutazione degli effetti positivi dell'affidamento *in house*, possono includere anche eventuali aspetti in relazione alle altre componenti dell'appalto (lavori e/o forniture). Si rappresenta tuttavia al riguardo che trattasi di fattispecie che non ha trovato espressione negli affidamenti di cui alle RdA fino ad ora sottoposte all'esame di questa Autorità.

3. *Momento di pubblicazione della motivazione. Sul punto, si evidenzia che l'art. 192, comma 2, del codice dei contratti pubblici impone alle stazioni appaltanti di dare atto della motivazione del mancato ricorso al mercato nel provvedimento di affidamento. Tale indicazione potrebbe ritenersi riferita al solo contenuto del provvedimento richiamato e non al momento della pubblicazione della motivazione che, quindi, resterebbe assoggettato alle disposizioni generali in materia di trasparenza (pubblicazione tempestiva sul profilo di committente di tutti gli atti connessi all'affidamento). Tale interpretazione consentirebbe la conoscibilità della motivazione in un momento antecedente rispetto all'affidamento, rendendo effettiva e concreta la possibilità di controllo e di contestazione da parte dei soggetti interessati.*

Riguardo alle diverse possibili soluzioni prospettate nel quesito in esame, la formulazione letterale della disposizione normativa non pare lasciar residuare ampi spazi per interpretazioni che possano discostarsi dalla lettera della legge. Infatti, una diversa e anticipata collocazione temporale della pubblicazione della motivazione comporterebbe la fissazione di uno specifico termine o un provvedimento logicamente antecedente, che dovrebbe contenerla, sui quali non si rinvergono indicazioni nella disposizione in argomento.

Inoltre, la collocazione della motivazione nel provvedimento di affidamento appare speculare alla previsione dell'art. 5 comma 1 del d.lgs. 175/2016 che richiede che l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica "deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo

4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o externalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa".

Anche in tal caso, infatti, pur trattandosi di un onere con la finalità di rendere pubblici gli elementi giustificativi del ricorso alla società partecipata, dal tenore e finalità non molto dissimili da quelli di cui si discute, l'onere di motivazione analitica viene incardinato nell'atto con cui si adotta la decisione finale.

Tuttavia, sul punto appare necessaria una specificazione relativa ai servizi pubblici locali di rilevanza economica. In tali casi, infatti, come correttamente riportato al punto 2.2 dello schema di Linee guida, le stazioni appaltanti sono tenute alla pubblicazione della relazione ex art. 34, comma 20 del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, nella quale ai fini del rispetto delle norme europee, della necessità di garantire la parità tra gli operatori, di garantire l'economicità della gestione e un'adeguata informazione alla collettività di riferimento, gli organi di governo devono dare conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta, definendo, inoltre, gli obblighi di servizio pubblico e le relative compensazioni economiche. La disposizione non fissa un termine specifico ma si limita a stabilire che "l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante". Dal tenore della norma è possibile dedurre che la pubblicazione della relazione debba comunque precedere l'atto con il quale si dispone l'affidamento o al più coincidere temporalmente con lo stesso come peraltro confermato anche in sede giurisdizionale¹⁴⁸.

A tal proposito, con riferimento ai servizi di TPL, che, come è noto, sono esclusi dall'ambito di applicazione del codice (ai sensi degli artt. 17, comma 1, lett. i) e 18, comma 1 lett. a)), al medesimo fine di garantire la trasparenza delle scelte amministrative e nella consapevolezza degli impatti positivi circa il controllo sulla legittimità dell'agire amministrativo che una tempestiva pubblicazione degli elementi informativi può avere, la già citata del. ART n. 154/2019 ha introdotto un obbligo specifico di redazione, pubblicazione e trasmissione all'Autorità di una Relazione di affidamento che contiene una serie di informazioni che completano quelle previste nella relazione ex art. 34. In tale caso l'Autorità ha previsto un termine di 45 giorni entro i quali può esprimere le proprie osservazioni e seppur non essendo esplicitato il momento in cui tale relazione debba essere trasmessa/pubblicata appare evidente che, al fine di consentire all'Autorità di poter esercitare gli opportuni compiti di vigilanza, l'adempimento dovrà essere assolto almeno 45 giorni prima dell'adozione del provvedimento di affidamento. Entro tale termine l'Autorità, all'esito dell'istruttoria condotta anche per verificare la fondatezza delle ipotesi dei PEFs e conseguentemente accertare la sussistenza dei presupposti per un'equa compensazione degli obblighi di servizio pubblico e dell'equilibrio economico-finanziario dei CdS, può formulare le proprie osservazioni, disponendo, ove necessario, le opportune rettifiche e richiedendo di integrare i contenuti della RdA e della documentazione di affidamento. Peraltro, limitatamente al settore del TPL, nei casi in cui l'EA eserciti la facoltà prevista dalla citata del. ART n. 154/2019 di redigere congiuntamente, in un unico documento, la Relazione di affidamento e la relazione di cui all'art. 34, comma 20, del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, è in tal modo assicurata la conoscibilità della motivazione – e dunque il relativo controllo, da parte dei soggetti interessati, su di essa – in un momento antecedente all'affidamento, come auspicato da ANAC.

4. *Possibile applicazione delle emanande linee guida, come indicazioni di best practice, anche agli affidamenti esclusi dall'applicazione del codice dei contratti pubblici ai sensi degli articoli 17, co. 1, lett. i) (esclusione degli appalti o delle concessioni di servizi riguardanti il trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia e metropolitana) e 18, co. 1, lett. a) (concessioni ai sensi del Regolamento CE n. 1370/2007) e dalle Direttive UE del 2014. Ciò in considerazione del fatto che indicazioni analoghe a quelle contenute nell'articolo 192 del codice si rinvengono nella disciplina di settore e negli atti di regolazione.*

Riguardo al quesito in esame e a quanto si afferma circa la disciplina di settore, prima di procedere con il riscontro alla richiesta di parere, occorre svolgere alcune considerazioni preliminari.

Allo scopo di superare la strutturale esistenza, nel settore di riferimento dell'Autorità, di asimmetrie informative che costituiscono potenziali barriere all'ingresso, con l'adozione della delibera 154/2019 è stato introdotto l'obbligo per gli enti affidanti di rendere pubbliche una serie di informazioni aggiuntive rispetto al contenuto della relazione ex art. 34, allo scopo di illustrare gli esiti della procedura di consultazione (con riferimento in particolare alla disciplina dei beni strumentali essenziali/indispensabili, agli aspetti qualitativi del servizio da affidare, al trasferimento del personale e al Piano di accesso al dato), i criteri adottati per definire il PEF simulato, le motivazioni poste a sostegno dell'introduzione di ogni requisito di partecipazione aggiuntivo (in caso di gara), nonché eventuali altri aspetti della procedura di affidamento ritenuti opportuni. Tali informazioni aggiuntive, nella disciplina regolatoria della delibera 154/2019, hanno trovato la propria collocazione nell'ambito della RdA, pertanto, in un documento distinto e autonomo, con contenuti diversi e più di dettaglio rispetto alla relazione ex art. 34, tuttavia rispondente al medesimo fine di illustrare le motivazioni poste alla base delle scelte dell'EA e di fornire informazioni utili anche agli operatori interessati alla partecipazione alla procedura.

Tuttavia, occorre evidenziare la diversa connotazione degli obblighi informativi previsti dalla RdA (per tutte le tipologie di affidamento) rispetto a quelli imposti (solo per l'*in house*) dall'art. 192 comma 2 del codice. La RdA, infatti non impone informazioni differenziate¹⁴⁹ a seconda della tipologia di affidamento che denotino una preferenza per l'una o per l'altra, né di dare conto dell'analisi comparativa preventivamente svolta dall'EA¹⁵⁰. La regolazione dell'Autorità, infatti, si pone in linea con i principi espressi dal Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia che costituisce il riferimento principale per l'affidamento dei servizi di TPL e che ammette in maniera paritaria l'affidamento mediante gara (art. 5.3) e *in house* (art. 5.2), tuttavia, in quest'ultimo caso,

¹⁴⁸ TAR Lombardia, sez. III, sentenza del 3 ottobre 2016, n. 1781.

¹⁴⁹ Se non nei limiti in cui ciò sia inevitabile in considerazione delle specifiche caratteristiche della procedura.

¹⁵⁰ Riguardo all'analisi comparativa è tuttavia, possibile che, nel caso in cui l'EA decidesse di presentare un'unica relazione inglobando anche i contenuti previsti dall'art. 34, comma 20, del d.l. 179/2012, incidentalmente anche tale valutazione potrebbe essere comunque nota, ma si tratterebbe di una scelta dell'EA e non di un obbligo imposto dalla regolazione ART.

ART

OTTAVO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

subordinandone il ricorso all'inesistenza di un espresso divieto della legislazione nazionale, ammettendo, quindi, che gli Stati membri possano vietare o introdurre limitazioni per determinate tipologie di affidamento. Il legislatore nazionale non ha introdotto divieti riguardo al ricorso all'*in house* dei servizi di TPL¹⁵¹.

Ciò premesso, considerati i potenziali impatti positivi che un maggior ricorso agli affidamenti con gara potrebbe avere sull'efficienza, la qualità e l'innovazione nei servizi di TPL - tanto che anche il legislatore europeo, nell'ultima modifica del Regolamento (CE) n. 1370 del 2007, apportata dal Regolamento (UE) 2338 del 2016, ha introdotto limitazioni di durata e specifiche condizioni per le procedure di affidamento diretto, a dimostrazione di un favor verso le procedure competitive - l'estensione come indicazioni di *best practice* delle Linee guida ANAC - ferma restando in capo agli EA la discrezionalità della decisione sulla scelta della procedura e presupposta comunque la verifica in concreto, i cui esiti vanno sottoposti a questa Autorità, in merito alla gestibilità con un modello effettivamente "market" dello specifico servizio di trasporto considerato - può essere accolta favorevolmente laddove sia espressamente previsto che, in tal caso, debba essere comunque garantita la piena compatibilità di tali indicazioni con la regolazione adottata dall'Autorità. Risulta infatti evidente che laddove le Linee guida oggetto del presente parere costituissero riferimento, pur quali *best practice*, anche per i servizi esclusi dall'applicazione dell'art. 192 del codice, si dovrebbe comunque tenere conto dell'adozione di specifici atti di regolazione da parte delle Autorità di settore.

Oltre ai già menzionati obblighi informativi di cui alla delibera n. 154/2019 e ai contenuti economici della RdA, rilevano infatti, ai fini della valutazione sulla congruità economica dell'offerta della società *in house*, per i servizi di trasporto ferroviario, la delibera n. 120/2018 del 29 novembre 2018 recante "Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 69/2017. Approvazione dell'atto di regolazione recante Metodologie e criteri per garantire l'efficienza delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale", nonché, in riferimento alla valutazione dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, la delibera n. 16/2018 del 8 febbraio 2018 recante "Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera d), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, avviato con delibera n. 54/2015. Conclusione del procedimento".

La delibera n. 120/2018, si applica infatti ai servizi di trasporto ferroviario affidati in tutte le modalità consentite dall'ordinamento (e pertanto anche attraverso l'*in house providing*), e reca metodologie, criteri e procedure orientati a garantire l'efficienza delle gestioni, nonché le condizioni di trasparenza, assenza di sussidi incrociati ed accessibilità delle informazioni pertinenti, anche al fine di assicurare un'adeguata commisurazione dei corrispettivi e delle compensazioni dei servizi stessi. Con la delibera n. 16/2018, l'Autorità ha invece approvato le condizioni minime di qualità (indicatori e livelli) che devono essere incluse nei contratti di servizio per l'affidamento del trasporto ferroviario passeggeri.

Il presente parere è trasmesso all'Autorità Nazionale Anticorruzione e pubblicato sul sito web istituzionale dell'Autorità.

3.1.2.2 La suddivisione degli affidamenti in lotti

3.1.2.2.1 Parere n. 7 del 6 maggio 2021 – Reso alla Provincia di Lecce sulla suddivisione in lotti di affidamento del servizio di TPL nel bacino della provincia

L'Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 6 maggio 2021 premesso che:

- l'art. 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (di seguito: decreto-legge n. 201 del 2011), che istituisce l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità), al comma 2, lettera f), come integrato dall'art. 48, comma 6, del decreto-legge del 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, e successive modificazioni, prevede che l'Autorità definisca, *inter alia*, "i criteri per la determinazione delle eccezioni al principio della minore estensione territoriale dei lotti di gara rispetto ai bacini di pianificazione, tenendo conto della domanda effettiva e di quella potenziale, delle economie di scala e di integrazione tra servizi, di eventuali altri criteri determinati dalla normativa vigente, nonché a definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici" nonché, con riferimento al trasporto pubblico locale, "gli schemi dei contratti di servizio per i servizi esercitati da società *in house* o con prevalente partecipazione pubblica (...) nonché per quelli affidati direttamente";

- l'art. 37, comma 3, lettera a) del decreto-legge n. 201/2011 attribuisce all'Autorità il potere di "sollecitare e coadiuvare le Amministrazioni pubbliche competenti all'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei metodi più efficienti per finanziarli, mediante l'adozione di pareri che può rendere pubblici"; • l'art. 48, comma 4, del decreto-legge del 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 (di seguito: decreto-legge n. 50 del 2017), e successive modificazioni dispone che il bacino di mobilità sia articolato in più lotti di affidamento, tenuto conto delle caratteristiche della domanda;

- l'Allegato A alla del. ART n. 48 del 30 marzo 2017 (di seguito: delibera 48/2017), recante "Criteri per la identificazione dei lotti dei servizi di trasporto da affidare in regime di esclusiva", prevede l'invio all'Autorità della relazione predisposta dal soggetto competente "prima dell'adozione dell'atto amministrativo di individuazione dei lotti da affidare [...] ai fini dell'espressione di un parere da rilasciare entro 45 giorni", nella quale si illustrano e motivano le scelte inerenti "le opzioni di finanziamento degli obblighi di servizio

¹⁵¹ L'unica limitazione di rilevanza appare essere la previsione dell'art. 4-bis del d.l. 1 luglio 2009, n. 78 convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 con il quale si è disposto che: "Al fine di promuovere l'efficienza e la concorrenza nei singoli settori del trasporto pubblico, le autorità competenti, qualora si avvalgano delle previsioni di cui all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, devono aggiudicare tramite contestuale procedura ad evidenza pubblica almeno il 10 per cento dei servizi oggetto dell'affidamento a soggetti diversi da quelli sui quali esercitano il controllo analogo".

pubblico” nonché “i fattori di mercato considerati ai fini del dimensionamento dei lotti da affidare” (Misura 6, punto 2, e Misura 4, punto 11);

- la Provincia di Lecce (di seguito: Provincia), con nota del 30 novembre 2020 (prot. ART n. 18995/2020) ha trasmesso all’Autorità la relazione prevista ai sensi del punto 2, Misura 6 della delibera in parola (di seguito: Relazione), integrata successivamente con nota del 31 marzo 2021 (prot. ART n. 4019/2021);

esaminata la documentazione trasmessa, ritiene di svolgere le osservazioni riportate di seguito.

Con riguardo ai lotti di affidamento, la configurazione scelta individua, all’interno del bacino di mobilità provinciale, due lotti, l’uno relativo ai servizi extraurbani e urbani dei comuni c.d. “minori” (Casarano, Galatina e Gallipoli) di dimensioni pari a circa 10,5 mln bus*km/anno, e l’altro relativo ai servizi urbani del comune di Lecce di dimensioni pari a circa 2,4 mln bus*km/anno, per un ammontare complessivo di circa 12,9 mln 2 bus*km/anno. Tale configurazione, come emerge dalla documentazione trasmessa, è anche il risultato di scelte di politica pubblica della Provincia circa le caratteristiche qualitative che dovrà avere il servizio nei prossimi anni, nonché di un significativo sforzo di riorganizzazione della rete, in parte anche derivante da precedenti provvedimenti regionali, finalizzato a rendere l’offerta di servizi maggiormente attrattiva e rispondente alle esigenze degli utenti. Al fine di valutare la economicità dei lotti individuati, la Provincia ha stimato i costi con il metodo del costo *standard*, di cui al d.m. n. 157/2018, rettificati al fine di tener conto delle specificità del contesto e degli obiettivi dell’Ente in termini di promozione dell’efficienza, come previsto dall’art. 27 comma 8bis del decreto-legge n. 50 del 2017, pervenendo al c.d. costo *standard* “micro”, riferimento per l’elaborazione dei piani economico finanziari simulati (PEFs). La configurazione scelta è stata confrontata con una configurazione alternativa a tre lotti, evidenziando l’assenza di economie di scala a livello di produzione del servizio nei due scenari considerati e un costo pressoché invariante per la Provincia. L’Ente evidenzia inoltre la sussistenza di economie di diversificazione garantite dalla presenza di servizi sia urbani che extraurbani nel lotto di maggiori dimensioni, ed economie legate alla gestione amministrativa di un singolo contratto da parte di ciascun Ente nella configurazione individuata. Vengono inoltre considerate le economie di scala eventualmente conseguibili a livello di organizzazione di impresa per i potenziali partecipanti alle procedure di gara. Particolare attenzione è posta sulla contendibilità e appetibilità della gara, evidenziando l’intento di attrarre soggetti adeguatamente strutturati, anche di scala nazionale e internazionale, con l’obiettivo di assicurare un incremento della qualità dei servizi, e supportando in tal modo la scelta di individuare un lotto da 10,5 mln bus*km/anno.

Tenuto conto delle considerazioni contenute nella Relazione, l’articolazione dei lotti individuata risulta conforme ai criteri della Misura 6 della delibera 48/2017 e in linea con il principio di cui al sopracitato art. 48, comma 4, del decreto-legge n. 50 del 2017, di suddivisione del bacino di mobilità in più lotti di affidamento.

In ogni caso, al fine di rendere possibili più compiute valutazioni in merito al grado di efficacia dell’offerta di servizi programmata rispetto al soddisfacimento delle esigenze di domanda di trasporto pubblico, con particolare attenzione anche alla domanda debole, si ritiene necessario che la Provincia renda sistematico l’impiego di strumenti di analisi della domanda di mobilità (effettiva, potenziale e debole) e dell’offerta di trasporto, per poter aggiornare i documenti di pianificazione e programmazione dei servizi, nonché rimodulare l’offerta di servizi durante il periodo di durata contrattuale in modo da renderla maggiormente rispondente alle esigenze di domanda. Tra i diversi strumenti che gli enti competenti (rispettivamente, Provincia e Comune di Lecce) potranno attivare, come anche indicati nella delibera 48/2017, in vista dell’appropparsi dei nuovi affidamenti, si ritiene opportuno, nell’ambito della definizione del sistema di monitoraggio da includere nei contratti di servizio, che siano previsti specifici obblighi in capo alle imprese affidatarie relativamente alla trasmissione di dati sui passeggeri trasportati (totali e per tipologia tariffaria), sul riempimento dei mezzi (*load factor*) nelle fasce orarie di punta e di morbida e sulla redditività delle linee (ricavi da traffico, *coverage ratio*), utili sia nel breve-medio termine al fine di rivedere l’offerta di servizi durante il periodo di vigenza dei contratti, sia nel medio-lungo termine al fine di individuare il perimetro del nuovo affidamento sulla base di evidenze quantitative, anche con una particolare attenzione a servizi a redditività positiva di cui valutare l’eventuale espansione.

A tal proposito, il monitoraggio dei servizi di trasporto oggetto di affidamento dovrà consentire sia di misurare gli impatti e l’adeguatezza della configurazione dei lotti scelta, sia di rilevare i miglioramenti in efficienza e qualità dei servizi che saranno ottenuti con il rinnovato progetto di servizi e il nuovo assetto contrattuale, da misurare attraverso specifici indicatori di performance. Tra essi, devono essere considerati, almeno i seguenti:

- quota modale del trasporto pubblico su strada, misurata sulla base del numero di passeggeri trasportati;
- variazione del numero di passeggeri trasportati nel tempo; *load factor* per fascia oraria/giorno della settimana/periodo dell’anno (punta e morbida) e per linea; *coverage ratio* per linea calcolato come previsto dall’art. 19, comma 5, del d.lgs. 422/1997;
- presenza di integrazione tariffaria e relativa estensione all’intero bacino di mobilità.

Sempre al fine di valutare l’adeguatezza della configurazione dei lotti, nel breve-medio termine, i soggetti competenti (rispettivamente, Provincia e Comune di Lecce) potranno ricorrere ad appositi meccanismi da introdurre nei medesimi contratti di servizio di prossima stipula, quali idonee clausole di flessibilità, per consentire la riprogrammazione, rimodulazione e riorganizzazione dei servizi in base agli esiti del monitoraggio sistematico che verrà effettuato, anche con eventuali modifiche, nei termini di legge previsti, del perimetro dei servizi affidati, con particolare riferimento a quelli che insistono sulle zone a domanda debole.

Inoltre, si ritiene opportuno specificare alcune raccomandazioni in merito alla fase di definizione dei contenuti della documentazione di gara, successiva a quella di individuazione dei lotti, che dovranno inoltre trovare riscontro, in termini più specifici, nella Relazione di Affidamento ex delibera n. 154/2019. Tali raccomandazioni intendono contribuire al superamento delle criticità ravvisate riconducibili anche al frammentario assetto storico dei servizi, tenendo adeguatamente conto dell’evoluzione delle esigenze della domanda, nonché di favorire la partecipazione di operatori che garantiscano un adeguato livello di efficienza e innovazione. In tale

ART

OTTAVO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

senso appare opportuno che la Provincia adotti un disegno di gara “flessibile”, attraverso la definizione di criteri premiali per la selezione di progetti di offerta di servizi modulati sulle effettive esigenze della domanda, tenendo conto della relativa evoluzione, e dunque in grado di incrementare i passeggeri trasportati e i ricavi da traffico, oltre che capaci di perseguire risultati di efficacia e qualità nella gestione dei servizi (rapida rimodulazione dell’offerta, integrazione tra servizi diversi, tempi di reazione in caso di disservizi, impiego dei dati raccolti per erogare un’offerta di servizi a maggior valore aggiunto per gli utenti), anche proponendo un uso efficiente dei mezzi e servizi innovativi come, ad esempio, servizi a chiamata su piattaforma digitale.

L’adozione delle misure indicate potrà contribuire a favorire l’incremento dei ricavi, anche attraendo nuova domanda di spostamento e aumentando la quota di split modale del TPL, e conseguentemente della *coverage ratio*. Sul punto, merita attenzione il possibile impatto sulla domanda di trasporto e sul conseguente futuro assetto complessivo del settore del TPL derivante dall’emergenza epidemiologica in corso e sulla modalità di assorbimento di tali effetti nel corso della durata dei contratti.

Con riguardo all’aggiornamento del sistema tariffario e all’eventuale futura implementazione di un sistema di tariffazione integrata, oltre a rammentare la necessità di correlare le tariffe al livello della qualità del servizio (metodo del *price-cap*, Misura 5 della delibera 48/2017 e Misura 27 della delibera 154/2019), si invita a tener conto delle preferenze degli utenti, inclusa la “disponibilità a pagare”, da rilevare attraverso apposite analisi/indagini.

La Relazione ex delibera 48/2017, come già integrata, dovrà essere pubblicata sul sito web istituzionale della Provincia, come previsto dalla Misura 4 punto 11 della richiamata delibera.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, sulla base degli elementi contenuti nella Relazione, il parere può rendersi in senso favorevole all’articolazione del bacino di mobilità della Provincia di Lecce nei due lotti di affidamento così come individuati nella documentazione trasmessa, con l’invito a dare seguito alle valutazioni e raccomandazioni espresse.

Il presente parere è trasmesso alla Provincia di Lecce e, per conoscenza, al Comune di Lecce e pubblicato sul sito web istituzionale dell’Autorità

3.1.2.2.2 *Parere n. 6 del 25 marzo 2021 del reso alla Regione Basilicata sulla suddivisione in lotti di affidamento dei servizi di TPL nel bacino della regione*

L’Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 25 marzo 2021 premesso che:

- l’art. 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (di seguito: decreto-legge n. 201 del 2011), che istituisce l’Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità), al comma 2, lettera f), come integrato dall’art. 48, comma 6, del decreto-legge del 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, e successive modificazioni, prevede che l’Autorità definisca, *inter alia*, “i criteri per la determinazione delle eccezioni al principio della minore estensione territoriale dei lotti di gara rispetto ai bacini di pianificazione, tenendo conto della domanda effettiva e di quella potenziale, delle economie di scala e di integrazione tra servizi, di eventuali altri criteri determinati dalla normativa vigente, nonché a definire gli schemi dei bandi delle gare per l’assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici” nonché, con riferimento al trasporto pubblico locale, “gli schemi dei contratti di servizio per i servizi esercitati da società *in house* o con prevalente partecipazione pubblica (...) nonché per quelli affidati direttamente”;

- l’art. 37, comma 3, lettera a) del decreto-legge n. 201/2011 attribuisce all’Autorità il potere di “sollecitare e coadiuvare le Amministrazioni pubbliche competenti all’individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei metodi più efficienti per finanziarli, mediante l’adozione di pareri che può rendere pubblici”;

- l’art. 48, comma 4, del decreto-legge del 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 (di seguito: decreto-legge n. 50 del 2017), e successive modificazioni dispone che il bacino di mobilità sia articolato in più lotti di affidamento, tenuto conto delle caratteristiche della domanda;

- l’Allegato A alla del. ART n. 48 del 30 marzo 2017 (di seguito: delibera 48/2017), alla Misura 6 recante “Criteri per la identificazione dei lotti dei servizi di trasporto da affidare in regime di esclusiva”, prevede, al punto 2, l’invio all’Autorità della relazione predisposta dal soggetto competente “prima dell’adozione dell’atto amministrativo di individuazione dei lotti da affidare [...] ai fini dell’espressione di un parere da rilasciare entro 45 giorni”, nella quale si illustrano e motivano le scelte inerenti “le opzioni di finanziamento degli obblighi di servizio pubblico” nonché “i fattori di mercato considerati ai fini del dimensionamento dei lotti da affidare”;

- la Regione Basilicata (di seguito: Regione), con nota del 12 febbraio 2021 (prot. ART n. 2029/2021), ha trasmesso all’Autorità la relazione prevista ai sensi del punto 2, Misura 6 della delibera in parola (di seguito: Relazione);

esaminata la documentazione trasmessa, ritiene di svolgere le osservazioni riportate di seguito.

In merito alla valutazione del grado di efficacia dell’offerta di servizi programmata rispetto al soddisfacimento delle esigenze di domanda di trasporto pubblico, con particolare attenzione anche alla domanda debole, si ritiene necessario che la Regione renda sistematico l’impiego di strumenti di analisi della domanda di mobilità (effettiva, potenziale e debole) e dell’offerta di trasporto, al fine di poter aggiornare i documenti di pianificazione e programmazione dei servizi, nonché rimodulare l’offerta di servizi durante il periodo di durata 2 contrattuale in modo da renderla maggiormente rispondente alle esigenze di domanda. Tra i diversi strumenti che la Regione potrà attivare, come anche indicati nella delibera 48/2017, in vista dell’approssimarsi dei nuovi affidamenti, si ritiene

OTTAVO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

opportuno, nell'ambito della definizione del sistema di monitoraggio da includere nei contratti di servizio, che siano previsti specifici obblighi in capo alle imprese affidatarie relativamente alla trasmissione di dati sui passeggeri trasportati (totali e per tipologia tariffaria), sul riempimento dei mezzi (*load factor*) nelle fasce orarie di punta e di morbida e sulla redditività delle linee (*coverage ratio*), utili sia nel breve medio termine al fine di rivedere l'offerta di servizi durante il periodo di vigenza dei contratti, sia nel medio-lungo termine al fine di individuare il perimetro del nuovo affidamento sulla base di evidenze quantitative. A tal proposito, il monitoraggio dei servizi di trasporto oggetto di affidamento dovrà consentire di misurare gli impatti e l'adeguatezza della configurazione dei lotti scelta.

Per rendere efficaci le finalità nel breve-medio termine, la Regione potrà ricorrere ad appositi meccanismi da introdurre nei medesimi contratti di servizio di prossima stipula, quali idonee clausole di flessibilità, per consentire la riprogrammazione, rimodulazione e riorganizzazione dei servizi in base agli esiti del monitoraggio sistematico che gli Enti e le imprese affidatarie effettueranno, anche con eventuali modifiche, nei termini di legge previsti, del perimetro dei servizi affidati, con particolare riferimento a quelli che insistono sulle zone a domanda debole.

Con riguardo ai lotti di affidamento, la configurazione scelta individua all'interno del bacino di mobilità regionale, tre ambiti di servizio pubblico (c.d. UTOR) e cinque lotti di affidamento caratterizzati da dimensioni eterogenee, da un minimo di circa 1,8 mln bus*km/anno per i lotti dei servizi urbani dei Comuni di Potenza e Matera a un massimo di circa 18 mln bus*km/anno per il lotto dei servizi extraurbani della Provincia di Potenza, comprensivo dei servizi urbani dei comuni c.d. "minori" della medesima provincia, per un ammontare complessivo di circa 37,7 mln bus*km/anno. Tale configurazione, come emerge dalla documentazione trasmessa, è anche il risultato di scelte di politica pubblica della Regione circa le caratteristiche qualitative che dovrà avere il servizio nei prossimi anni, nonché di un significativo sforzo di razionalizzazione della rete, al fine di rendere l'offerta di servizi maggiormente attrattiva e rispondente alle esigenze degli utenti. Al fine di valutare la economicità dei lotti individuati, la Regione ha stimato i costi con il metodo del costo *standard*, di cui al d.m. n. 157/2018, rettificati al fine di tener conto delle specificità del contesto e degli obiettivi dell'Ente in termini di promozione dell'efficienza, come previsto dall'art. 27 comma 8bis del d.l. 50/2017, pervenendo al c.d. costo *standard* "micro", utilizzato come riferimento per l'elaborazione dei PEFS. La configurazione scelta è stata confrontata con una configurazione alternativa a sei lotti, evidenziando come non si rilevino economie di scala a livello di produzione del servizio nei diversi scenari considerati e risulti un costo pressoché invariante per la Regione (leggermente inferiore per la configurazione scelta). La Regione evidenzia inoltre la sussistenza di economie di diversificazione garantite dalla presenza di servizi sia urbani che extraurbani in alcuni lotti, ed economie legate alla gestione amministrativa di un singolo contratto da parte di ciascun Ente nella configurazione individuata. Vengono inoltre considerate le economie di scala conseguibili a livello di organizzazione di impresa per i potenziali partecipanti alle procedure di gara. Particolare attenzione è posta sulla contendibilità e appetibilità della gara, evidenziando l'intenzione di attrarre soggetti adeguatamente strutturati, anche di scala nazionale e internazionale, con l'obiettivo di assicurare un incremento della qualità dei servizi, e supportando in tal modo la scelta di definire anche un lotto da 18 mln bus*km/anno.

Tenuto conto delle considerazioni contenute nella Relazione, l'articolazione dei lotti individuata risulta conforme ai criteri della Misura 6 della delibera 48/2017 e in linea con il principio di cui al sopracitato art. 48, comma 4, del decreto-legge n. 50 del 2017, di suddivisione del bacino di mobilità in più lotti di affidamento.

Ad ogni modo, si ritiene opportuno specificare alcune raccomandazioni in merito alla fase di definizione delle procedure di affidamento (e relativa documentazione), che segue immediatamente quella di definizione dei lotti, al fine di superare l'assetto storico dei servizi, in relazione all'evoluzione delle esigenze della domanda, nonché favorire la partecipazione di operatori che garantiscano un adeguato livello di efficienza e innovazione. In tale senso appare opportuno che la Regione adotti un disegno di gara "flessibile", attraverso la definizione di criteri di aggiudicazione che premino i progetti di offerta di servizi modulati sulle effettive esigenze della domanda, tenendo conto della relativa evoluzione, al fine di aumentare i passeggeri trasportati e i ricavi da traffico, anche proponendo servizi innovativi (ad esempio, servizi a chiamata su piattaforma) e adottando misure per contrastare elusione ed evasione tariffaria, al fine di realizzare un servizio di maggiore efficacia e qualità (rapida rimodulazione dell'offerta, integrazione tra servizi diversi, anche a chiamata, tempi di reazione in caso di disservizi, impiego dei dati raccolti per erogare un'offerta di servizi a maggior valore aggiunto per gli utenti). Inoltre, nei contratti di servizio che saranno stipulati dovranno essere recepite le diverse misure di gestione del rischio, monitoraggio e rendicontazione dei dati, meccanismi premianti in funzione dell'incremento dei passeggeri trasportati di cui alla regolazione ART.

L'adozione delle misure indicate contribuirà nel favorire l'incremento dei ricavi, anche attraendo nuova domanda di spostamento e aumentando la quota di split modale del TPL, e conseguentemente della *coverage ratio*. Sul punto, merita attenzione il possibile impatto sulla domanda di trasporto e sul conseguente futuro assetto complessivo del settore del TPL derivante dall'emergenza epidemologica in corso e sulla modalità di assorbimento di tali effetti nel corso della durata dei contratti.

Con riguardo all'aggiornamento del sistema tariffario e all'implementazione di un sistema di tariffazione integrata prima o contestualmente all'approvazione degli atti di gara, si evidenzia la necessità di correlare le tariffe, oltre che alla variazione del tasso di inflazione, anche al livello della qualità del servizio (metodo del *price-cap*, Misura 5 della delibera 48/2017 e Misura 27 della delibera 154/2019) e alla disponibilità a pagare dell'utenza, da rilevare attraverso analisi/indagini, anche semplificate.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, il parere può rendersi in senso favorevole all'articolazione del bacino di mobilità della Regione Basilicata nei cinque lotti di affidamento così come individuati, con l'invito a dare seguito alle valutazioni espresse.

Il presente parere è trasmesso alla Regione Basilicata e pubblicato sul sito web istituzionale dell'Autorità.