

METODOLOGIA ALLA BASE DEI SISTEMI TARIFFARI DI PEDAGGIO RELATIVI ALLE CONCESSIONI AUTOSTRADALI ADOTTATI DALL'AUTORITÀ

Verifica di Impatto della Regolazione

DOCUMENTO CONFIDENZIALE

ART

SOMMARIO

INDICE	2
INDICE DELLE FIGURE	4
INDICE DELLE TAVOLE	5
INDICE DELLE ABBREVIAZIONI	6
INDICE DELLE ABBREVIAZIONI PER SOCIETÀ CONCESSIONARIE AUTOSTRADALI	7
PREMESSA	8
A. CONTESTO ECONOMICO DEL SETTORE DI RIFERIMENTO	9
B. CONTENUTO DELL'ATTO DI REGOLAZIONE E OBIETTIVI PERSEGUITI	24
C. DESTINATARI DELLA REGOLAZIONE OGGETTO DI VIR	50
D. MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE DELLA REGOLAZIONE	52
E. VALUTAZIONE DELL'ATTUALITÀ, EFFICACIA ED EFFICIENZA DELLA REGOLAZIONE	62
F. IDENTIFICAZIONE DI EVENTUALI INTERVENTI CORRETTIVI	101
CONCLUSIONI	110

INDICE

PREMESSA	8
A. CONTESTO ECONOMICO DEL SETTORE DI RIFERIMENTO	9
A.1 Rete autostradale italiana	9
A.2 Volumi di traffico e pedaggi	13
A.2.1 Analisi della redditività delle società concessionarie autostradali	15
A.2.2 Focus su tariffa unitaria e modulazione tariffaria	21
B. CONTENUTO DELL'ATTO DI REGOLAZIONE E OBIETTIVI PERSEGUITI	24
B.1 Contesto previgente all'avvento dell'Autorità	24
B.2 Competenze dell'Autorità	28
B.3 Elementi fondanti la metodologia dei sistemi tariffari ART	31
B.3.1 Dinamica tariffaria della componente di gestione e principio del Price Cap	33
B.3.2 Determinazione del parametro di efficientamento	34
B.3.3 Dinamica tariffaria della componente di costruzione	36
B.3.4 Poste figurative	36
B.3.5 Sistemi di incentivi e adeguamento annuo	37
B.4 Tipologie di sistemi tariffari	40
B.4.1 Il tasso di remunerazione del capitale investito	40
B.4.2 Meccanismo di salvaguardia per le opere realizzate o in corso di realizzazione	42
B.4.3 Confronto tra i sistemi tariffari	43
B.5 Obiettivi della regolazione in materia tariffaria per il settore autostradale	47
C. DESTINATARI DELLA REGOLAZIONE OGGETTO DI VIR	50
D. MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE DELLA REGOLAZIONE	52
D.1 Attività istruttoria svolta da ART per l'emanazione dei pareri di competenza	52
D.1.1 Procedure di aggiornamento e revisione dei piani economico-finanziari	52
D.1.2 Adeguamenti annuali dei livelli tariffari di pedaggio	55
D.1.3 Quantificazione degli effetti economici derivanti dall'emergenza COVID-19	56
D.2 Gli esiti giurisprudenziali sui ricorsi in merito ai sistemi di pedaggio concessionari autostradali ART	57
D.2.1 Focus: Neutralità finanziaria delle Poste figurative	60
E. VALUTAZIONE DELL'ATTUALITÀ, EFFICACIA ED EFFICIENZA DELLA REGOLAZIONE	62
E.1 Efficacia della regolazione	63
E.1.1 Accesso equo e non discriminatorio alle reti autostradali	64
E.1.1.1 Disomogeneità del quadro regolatorio previgente	64
E.1.1.2 Trasparenza e tempistiche delle procedure di aggiornamento/revisione dei PEF	67
E.1.1.3 Trasparenza e tempistiche delle procedure di adeguamento annuale dei livelli tariffari	70
E.1.2 Efficienza produttiva delle gestioni autostradali	72
E.1.2.1 Indicatore di produttività X	72
E.1.2.2 Livelli di qualità del servizio offerto	74
E.1.3 Contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori	75
E.1.3.1 Modulazione tariffaria	75
E.1.3.2 Credito di poste figurative derivante dal sistema previgente	77
E.1.3.3 Evoluzione nel tempo dei livelli tariffari	78
E.1.3.4 Criteri per la redazione delle previsioni di traffico	86
E.1.3.5 Criteri per l'ammortamento degli asset reversibili	86
E.1.3.6 Revenue sharing	87

E.1.4	Equilibrio economico delle imprese regolate	88
E.1.4.1	Valutazione dell'equilibrio economico delle concessioni	88
E.1.4.2	Tasso di remunerazione del capitale investito	92
E.1.4.3	Recupero degli effetti economici da COVID-19	93
E.2	Efficienza della regolazione	94
E.2.1	Contabilità regolatoria	94
E.2.2	Format di costruzione tariffaria e di monitoraggio annuale	96
E.2.3	Trasparenza e tempistiche dei procedimenti in ambito autostradale	97
E.3	Attualità della regolazione	97
F.	IDENTIFICAZIONE DI EVENTUALI INTERVENTI CORRETTIVI	101
F.1	Indicazioni operative per l'applicazione della regolazione vigente	101
F.1.1	Poste figurative	102
F.1.2	Monitoraggio piano degli investimenti	103
F.1.3	Recupero tariffario degli effetti economici da COVID-19	103
F.2	Evoluzione della metodologia alla base dei Sistemi tariffari ART	105
F.2.1	Unico modello regolatorio	106
F.2.2	Criteri di separazione contabile e contabilità regolatoria	106
F.2.3	Schemi di costruzione tariffaria e di monitoraggio	106
F.2.4	Criteri di ammortamento delle immobilizzazioni reversibili	107
F.2.5	Criteri differenziati di assorbimento delle poste figurative	107
F.2.6	Equilibrio economico e corretta allocazione dei rischi	108
F.2.7	Criteri per la stima della domanda	108
F.2.8	Modulazione tariffaria	108
F.2.9	Criteri di ammissibilità per l'identificazione del CIN	109
F.2.10	Metodologia per la determinazione del WACC	109
F.2.11	Metodologia per la determinazione del recupero di efficienza e relative deroghe	109
F.2.12	Misure <i>ad hoc</i> per casi peculiari	110
F.2.13	Qualità dei servizi	110
F.2.14	Aspetti procedurali	110
CONCLUSIONI		110

* * *

INDICE DELLE FIGURE

Figura 1. Rete autostradale italiana	10
Figura 2. Stazioni di esazione e porte sulla rete autostradale italiana a pagamento	11
Figura 3. Ripartizione tariffaria secondo la suddivisione montagna-pianura della rete autostradale	12
Figura 4. Traffico sulla rete autostradale italiana	13
Figura 5. Evoluzione della spesa per manutenzioni ordinarie	14
Figura 6. Evoluzione della spesa per investimenti	15
Figura 7. Settore autostradale: Analisi EBITDA <i>margin</i> , EBIT <i>margin</i> e ROI (20 imprese)	16
Figura 8. Settore aeroportuale: Analisi EBITDA <i>margin</i> , EBIT <i>margin</i> e ROI (27 imprese)	17
Figura 9. Costo della produzione Settore autostradale (2019-2022)	19
Figura 10. Classificazione dei veicoli ai fini del pedaggio autostradale	21
Figura 11. Componenti tariffarie del sistema di pedaggio autostradale ART	32
Figura 12. Componenti tariffarie unitarie e poste figurative	37
Figura 13. Adeguamento annuale tariffario e investimenti	38
Figura 14. Meccanismo di salvaguardia per le opere realizzate o in corso di realizzazione	43
Figura 15. Remunerazione del Capitale Investito Netto	44
Figura 16. Confronto componente tariffaria di gestione	45
Figura 17. Confronto applicazione obiettivo di incremento di produttività da efficientamento	46
Figura 18. Confronto previsione applicazione <i>revenue sharing</i>	47
Figura 19. Mappa della rete autostradale per convenzione	51
Figura 20. Ricavi totali dei concessionari - composizione	79
Figura 21. Dinamica tariffaria 2022-2026 per le concessioni autostradali oggetto di istruttoria ART	80
Figura 22. Dinamica tariffaria per le concessioni autostradali oggetto di istruttoria ART	80
Figura 23. Poste figurative per le concessioni autostradali oggetto di istruttoria ART	85
Figura 24. Esempio pratico di diversa applicazione del meccanismo di Poste Figurative	103

INDICE DELLE TAVOLE

Tavola 1. Parametri redditività su PEF analizzati da ART	20
Tavola 2. Regolazione previgente: fonte, formula di <i>price cap</i> e ambito di applicazione	27
Tavola 3. Applicazione sistema tariffario ART alle concessioni autostradali “in essere”	30
Tavola 4. Applicazione sistema tariffario ART alle “nuove” concessioni autostradali	31
Tavola 5. Determinazioni ART dei parametri del WACC per le nuove concessioni	40
Tavola 6. Determinazioni ART dei parametri del WACC per le concessioni vigenti	41
Tavola 7. Determinazioni ART dei parametri del WACC	42
Tavola 8. Società concessionarie autostradali	50
Tavola 9. Concessioni autostradali e regolazione tariffaria ART	53
Tavola 10. TIR, CIN e credito di poste figurative ereditati dai regimi previgenti	66
Tavola 11. Concessioni autostradali e applicazione regime di deroga all’efficientamento	73
Tavola 12. Concessioni autostradali e categorie asse-sagoma	76
Tavola 13. Criteri di ammortamento	87
Tavola 14. Indicatori di sostenibilità	92

INDICE DELLE ABBREVIAZIONI

AdS	<i>Aree di servizio</i>
AdP	<i>Aree di parcheggio</i>
AGCM	<i>Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato</i>
ANAC	<i>Autorità Nazionale Anticorruzione</i>
ART	<i>Autorità di regolazione dei trasporti</i>
ATI	<i>Associazione Temporanea di Imprese</i>
CA	<i>Concessionario autostradale</i>
CIN	<i>Capitale investito netto</i>
CIPESS	<i>Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (già CIPE)</i>
CGUE	<i>Corte di giustizia dell'Unione europea</i>
DEF	<i>Documento di Economia e Finanza</i>
DGSVCA	<i>Direzione Generale per le Strade e le Autostrade, l'Alta Sorveglianza sulle Infrastrutture Stradali e la Vigilanza sui Contratti Concessori Autostradali (ex Direzione Generale per la Vigilanza sulle Concessionarie Autostradali)</i>
DIPE	<i>Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica</i>
d.l. 148/2017	<i>decreto-legge 16 ottobre 2017, Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili, n. 148</i>
MEF	<i>Ministero dell'economia e delle finanze</i>
MIT	<i>Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (precedentemente Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile, MIMS)</i>
NADEF	<i>Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza</i>
NARS	<i>Nucleo di consulenza per l'Attuazione delle linee guida per la Regolazione dei Servizi di pubblica utilità</i>
PEF	<i>Piano Economico Finanziario</i>
PFR	<i>Piano Finanziario Regolatorio</i>
RI	<i>Relazione illustrativa dello Schema di atto posto in consultazione con la delibera n. 16/2019</i>
SIEG	<i>Servizi di Interesse Economico Generale</i>
TIR	<i>Tasso interno di rendimento</i>
WACC	<i>Weighted Average Cost of Capital</i>

INDICE DELLE ABBREVIAZIONI PER SOCIETA' CONCESSIONARIE AUTOSTRADALI

AAA	<i>Autostrade Alto Adriatico S.p.a.</i>
APL	<i>Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.a.</i>
ASPI	<i>Autostrade per l'Italia S.p.a.</i>
AT-CN	<i>Società di Progetto Autostrada Asti - Cuneo S.p.a.</i>
ATIVA	<i>ATIVA Autostrada Torino – Ivrea – Valle d'Aosta S.p.a.</i>
AUTOCS	<i>Società Autostrada Campogalliano Sassuolo S.p.a.</i>
AUTOFIORI	<i>Autostrada dei Fiori S.p.a.</i>
AUTOPAD	<i>Autovia Padana S.p.a.</i>
BREBEMI	<i>Società di Progetto Brebemi S.p.a.</i>
BRENNERO	<i>Società Autostrada del Brennero S.p.a.</i>
BS-VR-VI-PD	<i>Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova S.p.a.</i>
CAS	<i>Consorzio per le Autostrade Siciliane</i>
CAV	<i>Società Concessioni Autostradali Venete S.p.a.</i>
CDT	<i>Società di Progetto Concessioni del Tirreno S.p.a.</i>
MI-SERRAVALLE	<i>Milano Serravalle-Milano Tangenziali S.p.a.</i>
RAV	<i>Raccordo Autostradale Valle d'Aosta S.p.a.</i>
SAAV	<i>Società per azioni Autovie Venete</i>
SALT-CISA	<i>Società Autostrada Ligure Toscana S.p.a. – Tronco Autocisa</i>
SAM	<i>Autostrade Meridionali S.p.a.</i>
SAT	<i>Società Autostrada Tirrenica S.p.a.</i>
SATAP A4	<i>Società SATAP Tronco A4 S.p.a.</i>
SDP	<i>Strada dei Parchi S.p.a.</i>
SITAF	<i>Società Italiana per il Traforo Autostradale del Frejus S.p.a.</i>
SAV	<i>Società Autostrade Valdostane S.p.a.</i>
SPN	<i>Società di Progetto Salerno Pompei Napoli S.p.a.</i>
TaNA	<i>Tangenziale di Napoli S.p.a.</i>
TEEM	<i>Tangenziale Esterna S.p.a.</i>

PREMESSA

La presente Valutazione di Impatto della Regolazione (“VIR”), in conformità a quanto previsto dal regolamento di disciplina dell’Analisi di impatto della regolazione e della Verifica di impatto della regolazione (approvato con delibera dell’Autorità n. 54/2021 del 22 aprile 2021) e dai relativi Annessi, si pone l’obiettivo di analizzare la metodologia alla base dei sistemi tariffari di pedaggio relativi alle concessioni autostradali adottati dall’Autorità, valutandone il grado di raggiungimento degli obiettivi, e di individuare gli eventuali correttivi da apportare.

A. CONTESTO ECONOMICO DEL SETTORE DI RIFERIMENTO

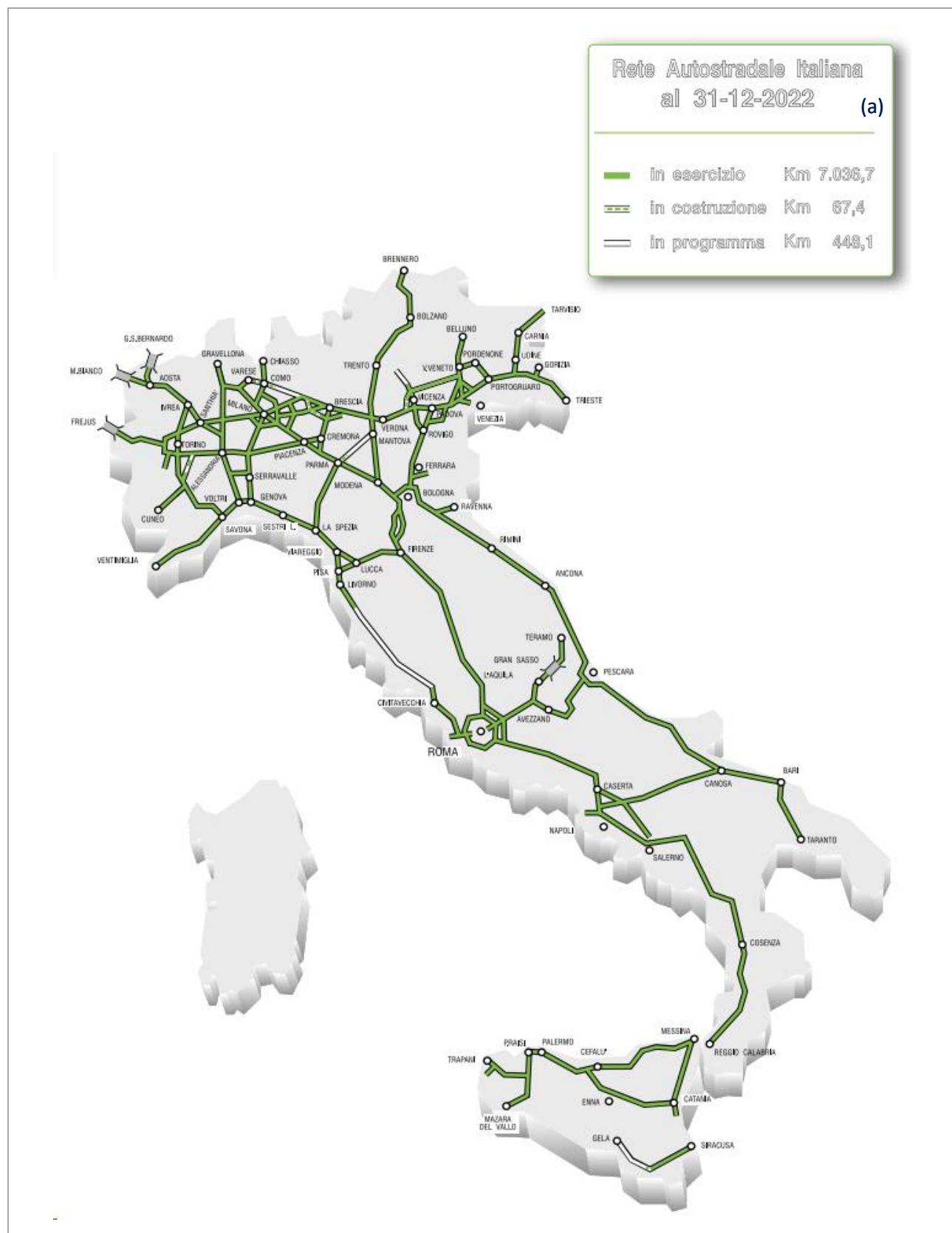
A.1 Rete autostradale italiana

La rete autostradale italiana a pedaggio comprende i tratti affidati in gestione dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti o da Concessioni Autostradali Lombarde S.p.a. a 25 soggetti concessionari per un totale di 6.067,3 km.

Alla data del 31/12/2022, Autostrade per l'Italia S.p.a. gestisce il 47% della rete autostradale a pedaggio¹, seguita da Società Autostrada del Brennero S.p.a. (5,2%, poco più di un decimo della rete gestita da ASPI). Otto imprese gestiscono meno dell'1% della rete, con Tangenziale di Napoli S.p.a. che è concessionaria della tratta più corta.

Di seguito si riporta lo sviluppo della rete autostradale in Italia (Figura 1).

¹ Si veda la Sezione C per le singole estese associate a ciascun concessionario autostradale, aggiornata al 31/12/2023.

Figura 1. Rete autostradale italiana

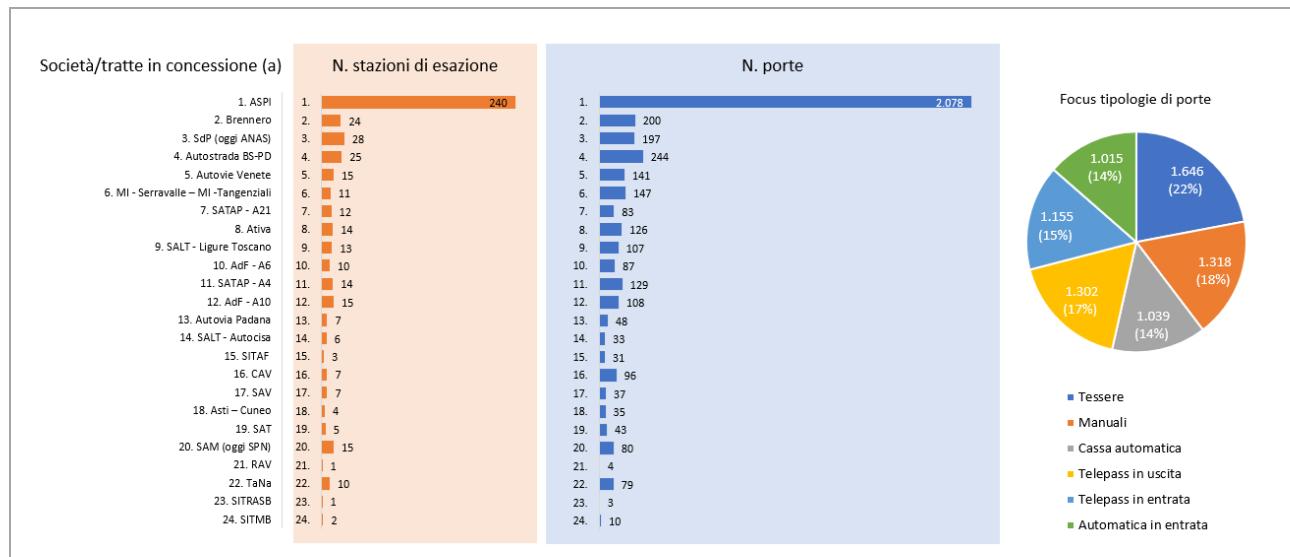
Fonte: AISCAT, 2023, AISCAT Informazioni- ed. semestrale 3-4/2022.

(a) Il dato rappresentato include l'estesa della rete ANAS, dei trafori e della Superstrada Pedemontana Veneta S.p.a.

Fanno parte dell'infrastruttura autostradale i sistemi e apparecchiature per la riscossione del pedaggio, **caselli in entrata ed uscita e portali di riscossione**, come mostrato nella figura che segue. Nel 2020, si registrano ben 4.146 porte.

Figura 2. Stazioni di esazione e porte sulla rete autostradale italiana a pagamento

Anno 2020



Fonte: elaborazione ART su dati MIT, DGSVCA "Settore Autostradale in concessione – Relazione attività 2020"

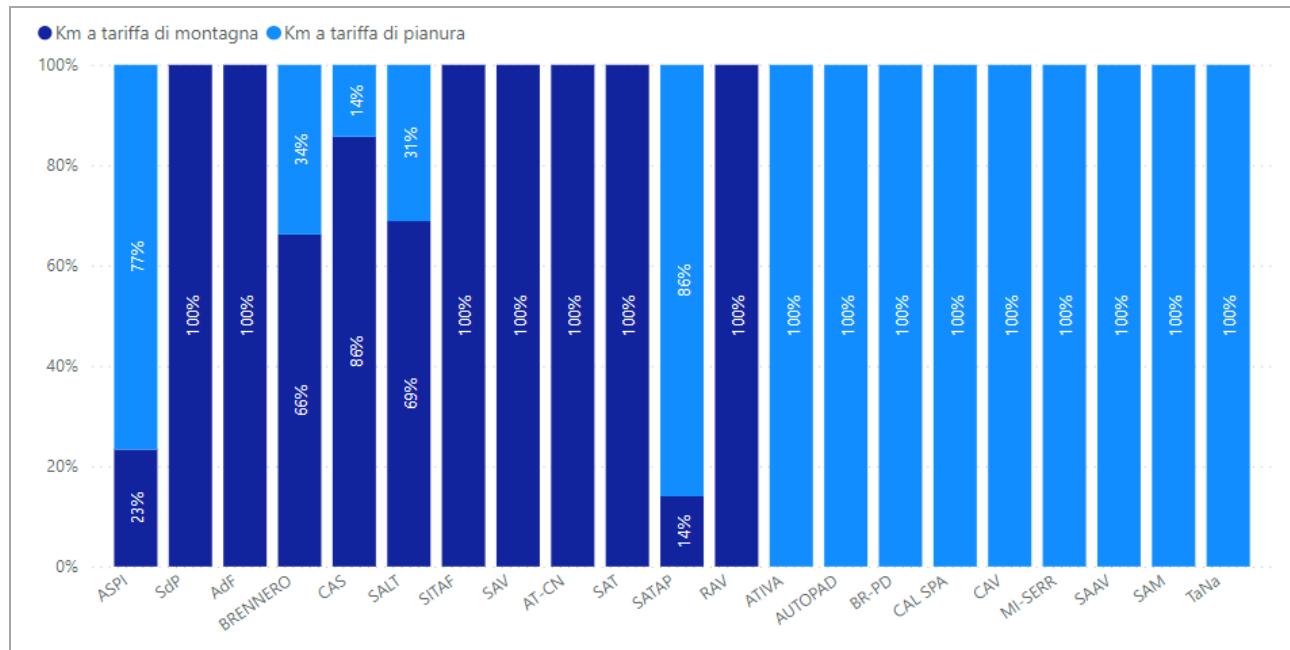
(a) Il dato non include: ANAS, CAS, TEEM, BREBEMI e APL.

La **tariffa unitaria** pagata dagli utenti per ogni km percorso differisce in relazione alla tipologia di veicolo²: come si vedrà più avanti, circa due terzi del traffico è costituito da veicoli leggeri. Un ulteriore elemento su cui si basa la differenziazione della tariffa unitaria è rappresentato dalla diversa classe di appartenenza della tratta ("di pianura" o "di montagna"); la figura seguente evidenzia l'incidenza delle due tipologie per i diversi concessionari autostradali.

² Vi sono, nella maggior parte dei casi, 5 classi di veicoli, definite sulla base di elementi fisicamente misurabili: (i) classi A e B per i veicoli a 2 assi, in base alla sagoma (cioè, l'altezza del veicolo sulla perpendicolare dell'asse anteriore); (ii) classi 3, 4 e 5 per i veicoli con più di due assi. Per una illustrazione della modulazione del pedaggio si rinvia oltre, § A.2.1.

Figura 3. Ripartizione tariffaria secondo la suddivisione montagna-pianura della rete autostradale

Anno 2021



Fonte: elaborazione ART su dati SIVCA

Il criterio alla base della suddetta ripartizione, tuttavia, non è riconducibile né a specifiche disposizioni normative né a previsioni degli atti concessori.

I parametri di modulazione tariffaria, unitamente alla diversa entità degli investimenti effettuati dai concessionari nonché ai costi di gestione delle infrastrutture concesse, determinano un'elevata variabilità delle tariffe unitarie nell'ambito delle tratte gestite dai diversi concessionari autostradali³.

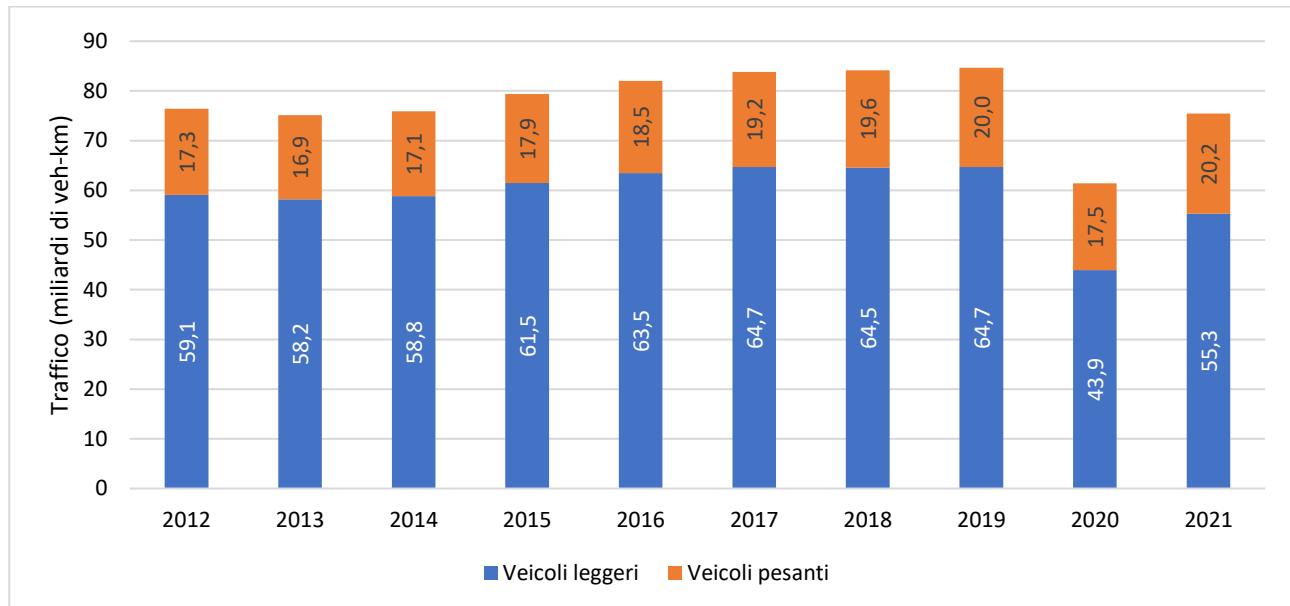
³ A titolo di esempio, le tariffe in vigore nel 2021 per la classe A variano nell'intervallo 0,04-0,28 €/km, mentre per la classe 5 variano nell'intervallo 0,12-0,93 €/km. Si veda al riguardo la Sezione E.

A.2 Volumi di traffico e pedaggi

Limitatamente alla rete autostradale che ricade nell'ambito associativo di AISCAT, la figura seguente mostra l'evoluzione del traffico registrato nell'ultimo decennio.

Figura 4. Traffico sulla rete autostradale italiana

Anni 2012-2021



Fonte: MIT, *Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti 2020-2021 (su dati AISCAT)*

Per entrambe le categorie di autoveicoli, leggeri e pesanti, si raggiunge il massimo livello di traffico (espresso in veicoli-km) nel 2019, cui segue il forte calo del 2020 dovuto alle restrizioni per la pandemia da COVID-19: il calo risulta piuttosto consistente (-32%) per gli autoveicoli leggeri, tipicamente utilizzati nel trasporto delle persone, ma esso registra un valore più contenuto (-12%) per gli autoveicoli pesanti, tipicamente utilizzati nel trasporto delle merci. Il 2021 segna il ritorno del traffico merci ai valori pre-pandemia, mentre il traffico passeggeri non recupera i livelli del 2019⁴.

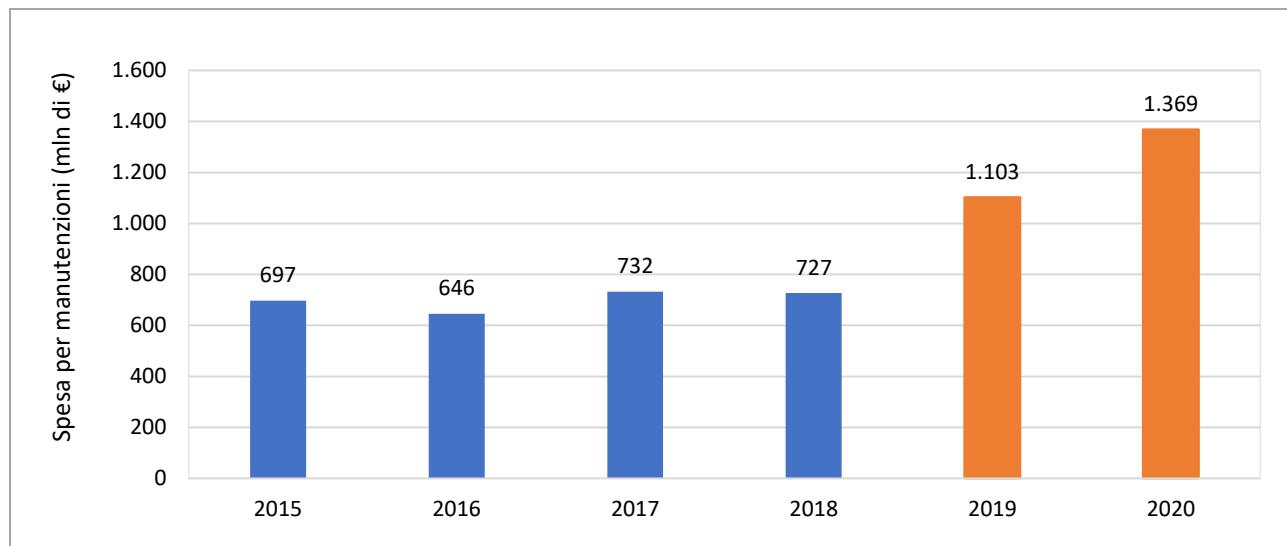
Per i concessionari autostradali il traffico genera complessivamente **ricavi** (al lordo del canone di concessione) **per circa 6.000 milioni di euro all'anno**⁵, una parte dei quali va a copertura dei costi dovuti alle attività di manutenzione ordinaria, la cui evoluzione è mostrata nella figura seguente.

⁴ Nel 2022, il traffico leggero registra 62,8 mld veicoli-km, a fronte di 64,7 mld veicoli-km nel 2019 (-3%), mentre il traffico pesante, pari a 20,7 mld di veicoli-km, recupera e supera i livelli del 2019, pari a 20 mld veicoli-km (+4%). (Fonte: AISCAT [Informazioni – Edizione Semestrale, nn. 3-4/2019 e 3-4/2022](#)). Si conferma la tendenza in recupero nel 2023 anche per il segmento rappresentato dal traffico leggero, dove nei primi sei mesi esso raggiunge i 30,4 mld veicoli-km (+1%), e il traffico pesante è pari a 10,4 mld veicoli-km (+5%). (Fonte: AISCAT [Informazioni – Edizione Semestrale, nn. 31-2/2019 e 1-2/2022](#)).

⁵ Fonte: AISCAT Informazioni – Edizione Semestrale, vari anni. Nel 2022 i concessionari autostradali hanno registrato introiti da pedaggio per circa 6.298 milioni di euro ai quali si devono aggiungere gli importi per il “canone aggiuntivo” e l’IVA”. (Fonte: AISCAT, 2023, AISCAT Informazioni – Edizione Semestrale, n. 3-4/2022).

Figura 5. Evoluzione della spesa per manutenzioni ordinarie

Anni 2015-2020



Fonte: elaborazione ART su dati MIT, DGSVCA "Settore Autostradale in concessione – [Relazione attività 2020](#)"

Fino al 2018 tale spesa è quantificabile mediamente in circa 700 milioni di euro all'anno, ma nel 2019 è balzata ad oltre 1.100 milioni (circa +52%). Tale incremento - registratosi dopo il drammatico crollo del ponte Morandi di Genova⁶ - è proseguito anche nel 2020.

La quota più consistente dei ricavi, tuttavia, va a compensazione dei costi di capitale sostenuti dai concessionari autostradali in relazione agli investimenti effettuati nell'infrastruttura autostradale⁷.

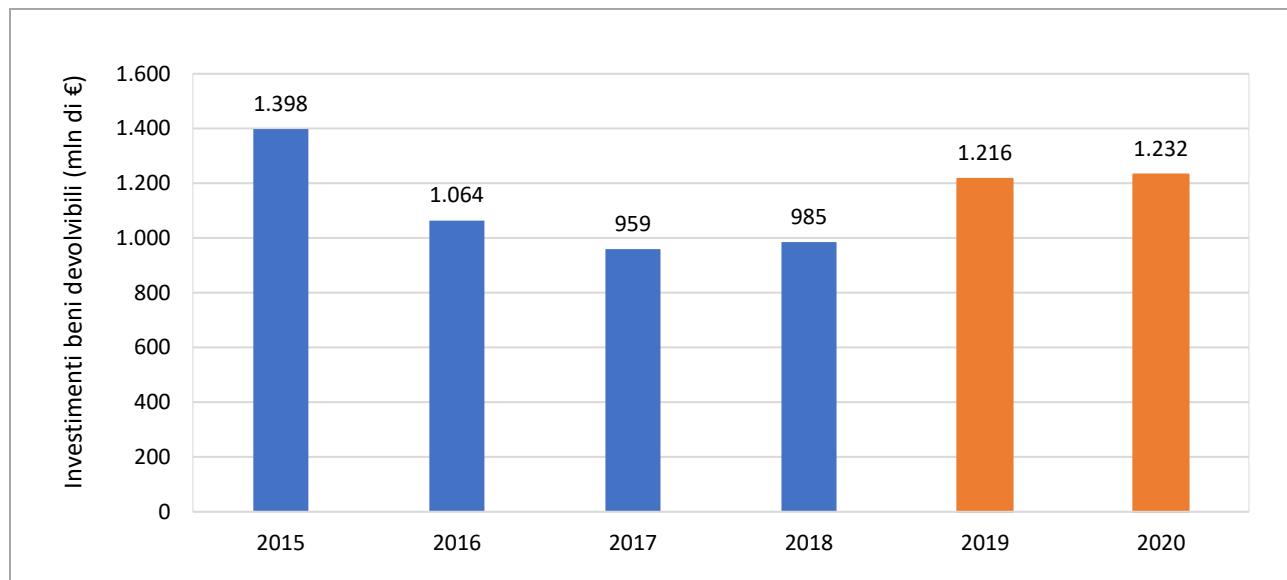
La figura seguente mostra **l'evoluzione degli investimenti** degli asset devolvibili che fanno parte del rapporto di concessione e che i concessionari dovranno retrocedere al Ministero alla scadenza della concessione nonché i **cantieri** presenti al 31/12 relativi a nuove opere e ad interventi di manutenzione straordinaria.

⁶ Il 14 agosto 2018 il viadotto sul torrente Polcevera, a Genova ha ceduto causando la morte di 43 persone che si trovavano a transitare con le loro autovetture. Dopo tale tragico evento, il MIT ha imposto, dapprima al concessionario della tratta autostradale interessata (ASPI) e successivamente anche agli altri concessionari, il rafforzamento delle attività di manutenzione, con particolare riguardo alle opere d'arte, che determina un incremento dei relativi costi.

⁷ Oltre agli ammortamenti, il pedaggio copre anche la remunerazione del capitale investito (netto). Secondo la regolazione ART varata a partire dal 2017, la remunerazione spettante al concessionario per le nuove opere dipende dal capitale investito, attraverso un opportuno tasso di rendimento. Questo tasso di rendimento viene determinato dall'ART entro il 15 settembre di ogni anno, impiegando il metodo basato sul costo medio ponderato delle fonti di finanziamento (*Weighted Average Cost of Capital: WACC*). (Si veda la delibera n. 139/2023 con la quale è stato determinato il più recente valore del WACC).

Figura 6. Evoluzione della spesa per investimenti

Anni 2015-2020



Fonte: elaborazione ART su dati MIT, DGSVCA "Settore Autostradale in concessione – [Relazione attività 2020](#)"

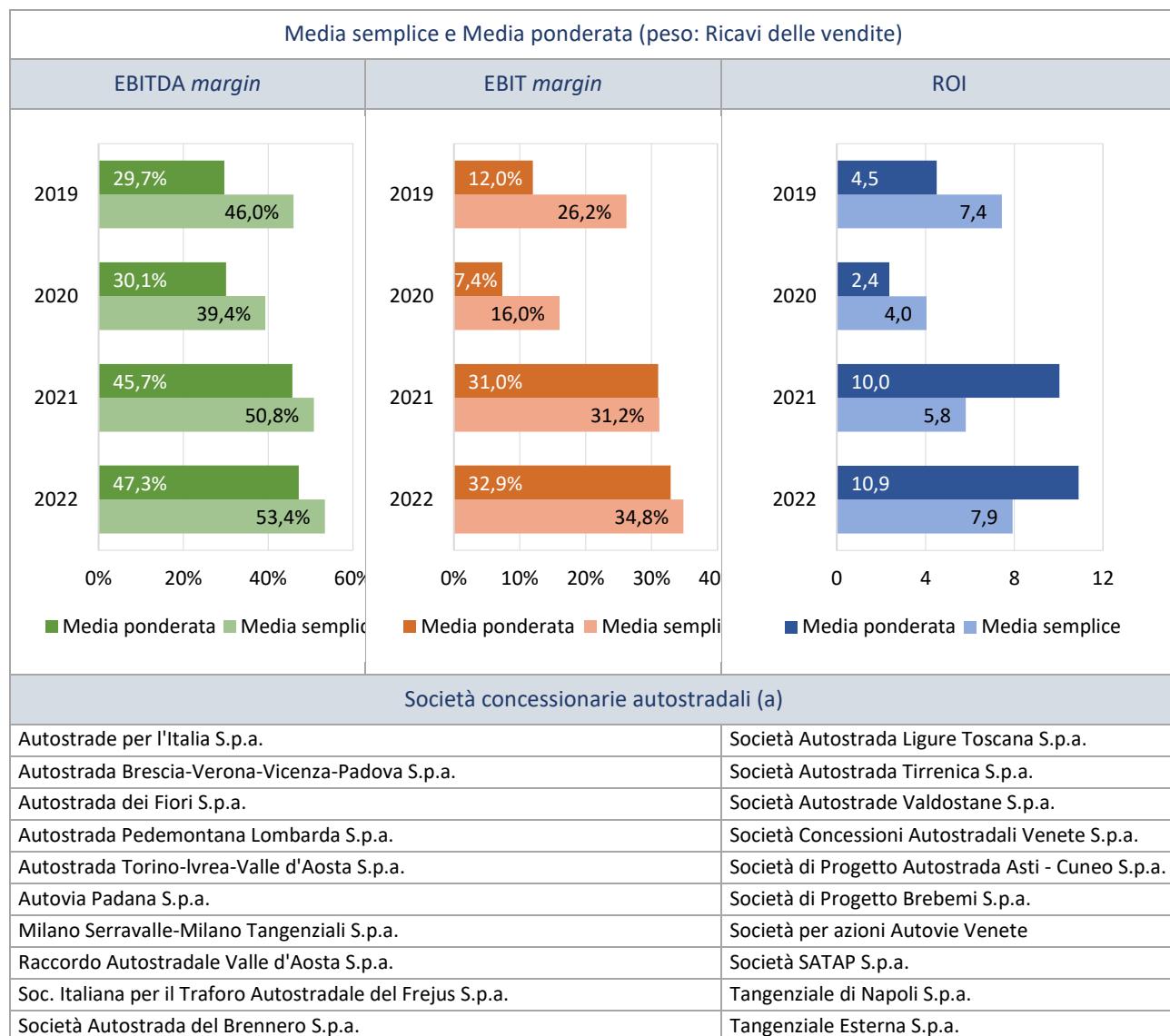
A.2.1 Analisi della redditività delle società concessionarie autostradali

Dai dati di bilancio dei gestori autostradali e dei gestori aeroportuali sono stati ricavati gli indici EBITDA *margin* (*Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*), EBIT *margin* (*Earnings before Interest and Taxes*) e ROI (*Return on investment*). Il primo rappresenta il rapporto tra il margine operativo lordo (valore della produzione, essenzialmente formato dai ricavi delle vendite, meno costo della produzione - esclusi gli ammortamenti e svalutazioni) e i ricavi delle vendite⁸; il secondo rappresenta la redditività aziendale, scaturente dal rapporto tra il margine operativo netto (margine operativo lordo meno ammortamenti e svalutazioni) e i ricavi delle vendite; il terzo rappresenta la redditività aziendale, scaturente dal rapporto tra il margine operativo netto (margine operativo lordo meno ammortamenti e svalutazioni) e il capitale investito⁹. Tali indici sono tra i più utilizzati per le analisi di *benchmark*.

Sull'arco temporale 2019-2022, gli indici EBITDA *margin*, EBIT *margin* e ROI, per il settore autostradale e quello aeroportuale, sono rappresentati nelle figure che seguono. Il valore scelto per i confronti è rappresentato dalla media ponderata degli indici per i ricavi delle vendite, in maniera che si possa tenere conto della presenza di operatori di diversa dimensione ed importanza, individuando in tal modo un indicatore medio rappresentativo di ciascun settore. Tale indicatore, che tiene conto della concentrazione del settore, viene affiancato quello della media semplice, utile per le analisi di confronto, dato che esso assegna lo stesso "peso" ai numerosi operatori di dimensione più ridotta.

⁸ È stata preferita al denominatore la voce "ricavi delle vendite" (invece di "valore della produzione") per garantire maggiore omogeneità nel confronto, dal momento che la voce "valore della produzione" comprende elementi come "variazioni" (per rimanenze prodotti e lavori) e "altri ricavi" che interessano diversamente i due settori. Nel 2021, per ADR la voce "altri ricavi" ammonta a 229 mln euro (a fronte di "ricavi delle vendite" pari a 388 mln euro).

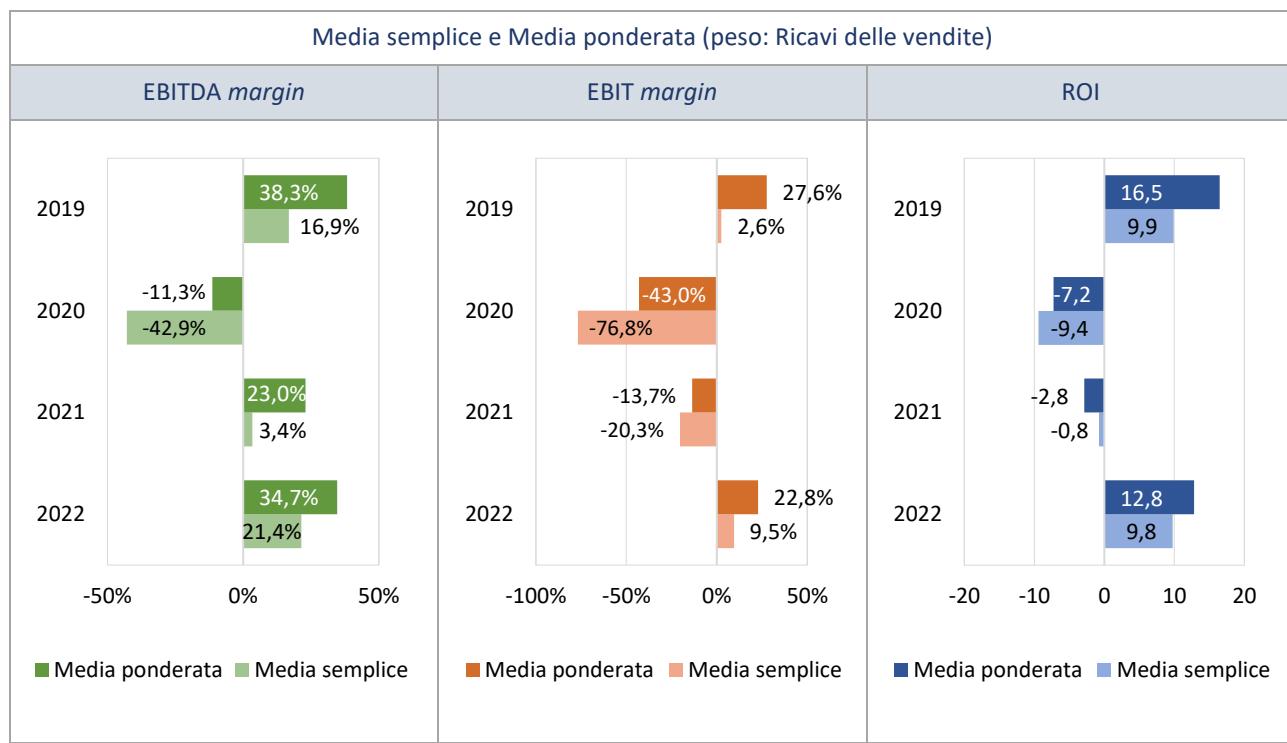
⁹ Da tutti i soggetti finanziatori: soci, banche, altri finanziatori, inclusi prestiti obbligazionari.

Figura 7. Settore autostradale: Analisi EBITDA margin, EBIT margin e ROI (20 imprese)

Fonte: elaborazione ART su Data base AIDA Bureau van Dijk.

(a) Il campione comprende tutte le società concessionarie autostradali che presentano in AIDA i dati di bilancio su tutto l'arco temporale considerato (2019-2022). Esse rappresentano l'89,3% in termini di estensione di rete e il 93,9% in termini di traffico 2019.

Come meglio precisato nelle Sezioni B e D, i dati sopra riportati riflettono gli effetti della regolazione economica precedente all'esercizio delle competenze da parte di ART, eccetto che per SATAP (tronco A4) e AT-CN (dal 2021) e per ASPI e TEEM (dal 2022).

Figura 8. Settore aeroportuale: Analisi EBITDA margin, EBIT margin e ROI (27 imprese)

Società gestori aeroportuali	
Aeroporti di Roma S.p.a.	SAGA - Società Abruzzese Gestione Aeroporto S.p.a.
ABD Airport S.p.a.	SAVE S.p.a.
Aeroporto di Genova S.p.a.	Società Azionaria Gestione Aeroporto Torino - S.p.a.
Aeroporto di Treviso S.p.a.	Società di Gestione Aeroporto di Cuneo - Levaldigi S.p.a.
Aeroporto Friuli - Venezia Giulia S.p.a.	Società Esercizio Aeroporto della Maremma - Grosseto - SEAM S.p.a.
Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna S.p.a.	Società Gestione Aeroporti - Alghero, SO.GE.A.AL. S.p.a.
Aeroporto Valerio Catullo di Verona Villafranca S.p.a.	Società Gestione Aeroporto S.p.a.
AIRGEST S.p.a.	Società Gestione Servizi Aeroporti Campani S.p.a.
AIRIMINUM 2014 S.p.a.	Società per Azioni Esercizi Aeroportuali S.E.A.
ALATOSCANA S.p.a.	Società per il potenziamento e la Gestione dell'aeroporto Regionale Umbro di S. Egidio S.p.a.
Ancona International Airport S.p.a.	Società per la gestione dell'aeroporto di Pantelleria S.p.a.
GES.A.P. - Società di Gestione dell'Aeroporto di Palermo S.p.a.	Società per l'aeroporto civile di Bergamo-Orio al Serio S.p.a.
Gestioni Aeroporti Sardi - GEASAR S.p.a.	Toscana Aeroporti S.p.a.
S.A.C. Società Aeroporto Catania S.p.a.	

Fonte: elaborazione ART su Data base AIDA Bureau van Dijk.

I dati sopra riportati riflettono gestioni aeroportuali non tutte ricadenti, per le annualità rappresentate, nell'alveo della regolazione ART (vedi ad esempio i titolari di contratti di programma cd. "in deroga").

(a) Il campione comprende tutte le società gestori aeroportuali che presentano in AIDA i dati di bilancio su tutto l'arco temporale considerato (2019-2022), con la sola esclusione di F.A. S.r.l. in quanto outlier (presentando perdite d'es. molto significative nel biennio 2021-22). Esse rappresentano il 93,8% in termini di traffico 2019.

I principali risultati emersi sono i seguenti:

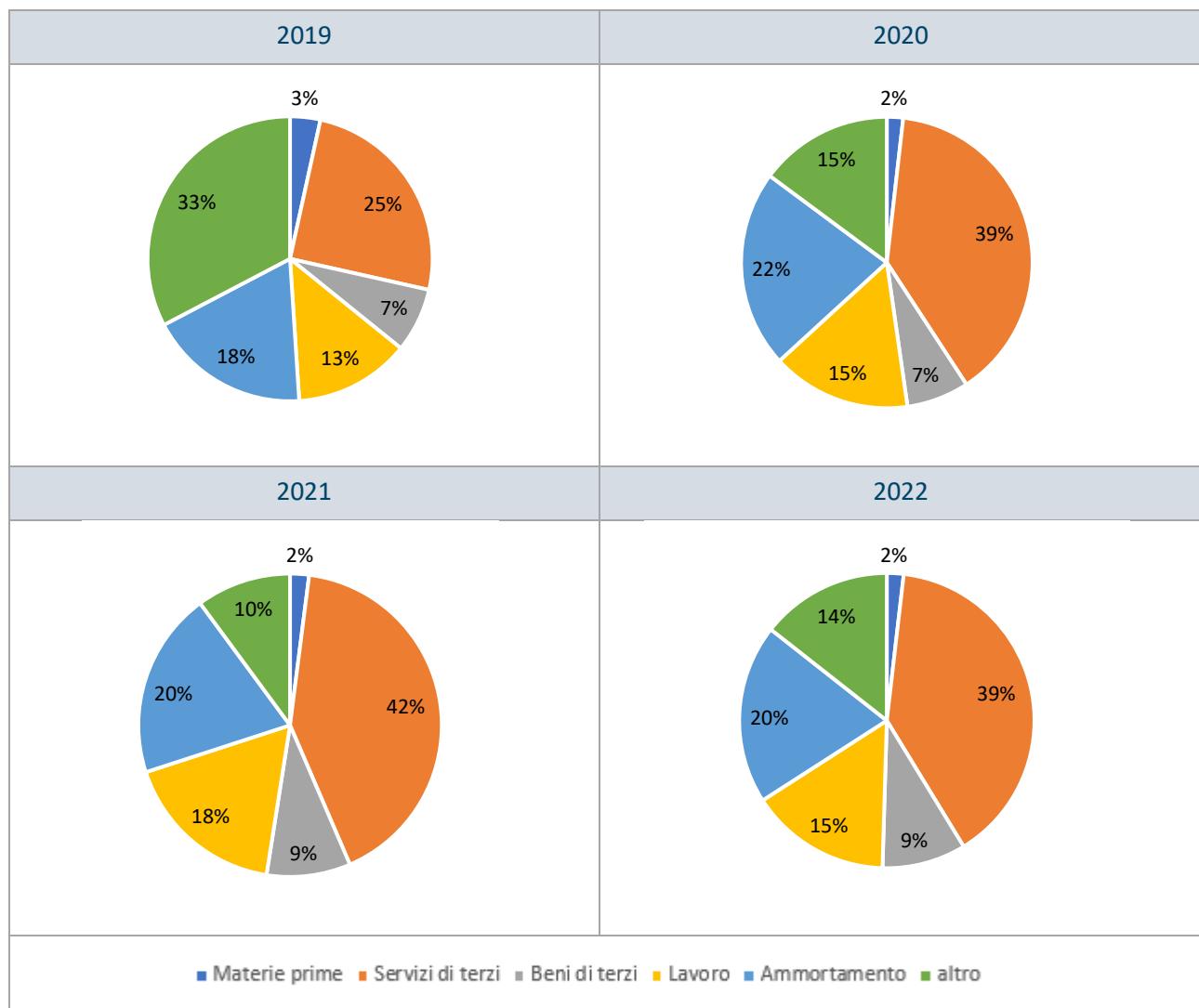
1. Nel 2019 il valore medio di tutti gli indicatori, EBITDA margin, EBIT margin e ROI, ponderati per i ricavi da traffico, risultano più elevati per il Settore aeroportuale rispetto al Settore autostradale, con un ROI oltre 3 volte. Considerando la media semplice, si ottengono invece per il Settore

autostradale valori degli indicatori più elevati per EBITDA margin e EBIT margin. Ciò pare da porsi in relazione all'impatto consistente dell'andamento negativo di gestione di ASPI su entrambi gli indicatori e del rilevante peso da essa ricoperto nell'ambito del settore di riferimento¹⁰.

2. Nel 2020, nel periodo dell'emergenza sanitaria da COVID-19, si assiste ad un crollo del valore medio degli indicatori EBITDA *margin*, EBIT *margin* e ROI (sia ponderati che non) per entrambi i settori ma solo per il Settore aeroportuale si osservano valori negativi, per tutti gli indicatori.
3. Negli anni successivi, per il Settore aeroportuale si assiste ad una leggera ripresa nel 2021, ma con un EBIT *margin* e un ROI ancora negativo, proseguita nel 2022 con un ritorno a valori vicini, ma comunque inferiori, a quelli manifestati nel 2019. Per il Settore autostradale, nell'anno 2021, si registra un forte incremento di tutti gli indicatori di redditività rispetto ai valori del 2020, comunque calcolati, che si consolidano ulteriormente nel 2022. Nel 2021, per il ROI, occorre distinguere tra la media semplice e quella ponderata: nel primo caso, seppur in ripresa rispetto al 2020, il valore è ancora inferiore al dato precedente la pandemia, nel secondo, al contrario, il valore 2021 è più che raddoppiato rispetto al dato ponderato del 2019. Ciò è da attribuire principalmente alla diminuzione del costo della produzione di circa il 30% rispetto al 2019.
4. Nel Settore autostradale si registra, rispetto al Settore aeroportuale (escludendo i valori degli anni 2020 e 2021 fortemente soggetti agli effetti della pandemia), una maggiore differenza tra EBITDA *margin*, da un lato, ed EBIT *margin* o ROI, dall'altro. Questo è, in gran parte, attribuibile alla presenza di consistenti ammortamenti per effetto degli investimenti che caratterizzano maggiormente il settore autostradale¹¹. Analizzando infatti il costo della produzione, gli ammortamenti rappresentano una voce significativa nel periodo considerato, come illustrato nella figura che segue.

¹⁰ Nel 2019 ASPI ha subito una perdita pari a 291 mln euro; tra i costi spicca l'accantonamento per rischi e oneri pari a 1.520 mln euro. Come riportato nel Bilancio ASPI 2019, “[l']EBITDA del 2019 riflette un accantonamento a fondo oneri di importo pari a 1.500 milioni di euro, correlato all'impegno previsto nelle negoziazioni in corso con il Governo e con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti volto alla chiusura delle contestazioni avanzate”. Nel 2020, la perdita sale a 398 mln euro, per via della drastica diminuzione dei ricavi delle vendite, che passano da 4.241 mln euro nel 2019 a 3.256 mln euro nel 2020, mentre dal 2021 in avanti, la società ha conseguito utili. Si consideri poi che nel 2019 la società ha incrementato di 300 mln e poi di mezzo miliardo fino al 2022 la voce di costi per servizi, per il piano di manutenzione straordinaria implementato a seguito del crollo del Ponte, contribuendo alla contrazione di EBIT ed EBITDA.

¹¹ Nel settore aeroportuale, gli investimenti hanno rappresentato nel periodo 2019-2022 circa il 16,8% del totale costo della produzione.

Figura 9. Costo della produzione Settore autostradale (2019-2022)

5. **Gli indicatori**, sebbene influenzati da fattori esogeni e straordinari (i.e. congelamento tariffario - da disposizioni normative -, crollo Viadotto Polcevera, COVID-19), **non segnalano elementi di particolare criticità per il Settore autostradale**, mentre è evidente il momento di difficoltà negli anni 2020 e 2021 per il Settore aeroportuale.
6. **Nel 2022**, si evidenzia che **il momento di crisi rappresentato dal periodo di emergenza sanitaria da COVID-19 è superato per entrambi i settori**, dal momento che in quell'anno gli indici ROI del Settore autostradale presentano valori superiori a quelli registrati nel 2019, e per il Settore aeroportuale, considerando la media semplice, il valore registrato è in linea con il dato pre-pandemico, mentre considerando la media ponderata il valore 2022 è inferiore al valore 2019, ma comunque ampiamente positivo.

Sono state effettuate anche ponderazioni rispetto ad ulteriori variabili di natura economica, quali ad esempio rispetto al **valore della produzione**, rilevando differenze non significative.

Con particolare riferimento al settore autostradale, tali risultanze sono confermate anche considerando gli indicatori ponderati per fattori di natura non economica quale la **lunghezza della rete**. In base a tale ponderazione, si ottengono per l'EBITDA *margin* valori pari al 28% per il 2019 e 2020, 44% nel 2021 e 46%

nel 2022, e per l'EBIT *margin* valori pari a 12% per il 2019, 7% per il 2020, 30% per il 2021 e 32% per il 2022. Tali valori appaiono simili ai valori ottenuti ponderando gli indicatori rispetto ai ricavi delle vendite. Anche in questo caso, si conferma la preponderanza dell'operatore ASPI che gestisce oltre il 50% della rete nazionale inclusa nel campione e che orienta il livello degli indicatori. Anche il ROI calcolato con il medesimo criterio di ponderazione conferma i risultati precedenti; si ottengono infatti valori per il ROI pari a 4,5 nel 2019, 2,5 nel 2020, 9,4 nel 2021 e 10,3 nel 2022, valori in linea con quelli ottenuti utilizzando come criterio di ponderazione i ricavi da vendite.

Dal momento che l'analisi dei dati di bilancio non è in grado di far emergere il reale livello di redditività delle attività oggetto di regolazione delle Società concessionarie autostradali, anche per la presenza di poste figurative che allocano diversamente i flussi di ricavi rispetto al momento temporale in cui essi sono correlati ai costi ammissibili, nella tavola sotto riportata sono illustrati gli indicatori di *performance* delle concessioni sulle quali l'Autorità, su richiesta del concedente, ha espresso un parere ex art. 43, co. 1, d.l. 201/2011 sulle procedure di aggiornamento/revisione dei PEF.

Tavola 1. Parametri redditività su PEF analizzati da ART

31/12/2023

Concessione	Nr delibera sistema tariffario	Anno delibera	Nr parere	Anno parere	data rilascio Parere	TIR previgente (nel parere ART)	WACC nominale (pre-tax)	TIR progetto
SDP	66	2019	8	2019	31/07/2019	8,28%	7,09%	8,36% (a)
SATAP A4 (b)	68	2019	2	2020	30/01/2020	7,55%	7,09%	7,62% (*)
AT-CN (b)	72	2019	2	2020	30/01/2020	9,23%	7,09%	8,79% (*)
TEEM	29	2020	7	2020	28/09/2020	8,33%	6,28%	6,88% (*)
ASPI	71	2019	8	2020	14/10/2020	13,71%(c)	7,09%	8,83% (*) (d)
SAV	77	2019	9	2021	27/05/2021	7,86%	7,09%	7,62%
AUTOFIORI -A6	75	2019	10	2021	17/06/2021	8,58%	7,09%	7,9%
TaNA	79	2019	1	2022	08/02/2022	7,96% (e)	7,09%	5,25% (*)
APL	106	2020	11	2022	26/09/2023	6,24% (f)	6,03%	4,84% (*)
BREBEMI	87	2021	22	2023	26/10/2023	8,10%	5,51%	7,77%
CAV	70	2019	32	2023	21/12/2023	6,85%	7,09%	10,38% (g)

Fonte: elaborazione ART su dati riportati nei PEF allegati ai rispettivi Atti Aggiuntivi alle Convenzioni di concessione, oppure valutati ex art. 43, d.l. 201/2011

(*) Dati del TIR di progetto desunti dalla documentazione allegata agli Atti aggiuntivi alle rispettive Convenzioni di concessione, con cui è recepito il Sistema tariffario ART.

- (a) Tale tasso tiene conto dei flussi di cassa afferenti, tra l'altro, allo storno del prezzo della concessione, previsto nello scenario sottoposto al parere ART. Il flusso netto relativo alle sole attività autostradali determina invece un rendimento pari a 7,67%.
- (b) Si tratta di un secondo parere ex art. 43, co. 1, d.l. 201/2011 che ha seguito un primo parere (parere n. 7/2019).
- (c) Anche a seguito del parere ART, il TIR previgente assunto nell'Atto aggiuntivo è pari a 13,87%.
- (d) Tale tasso tiene conto degli effetti economici degli impegni a carico del concessionario, pari a 3,4 miliardi di euro, concordati con il Governo e le Autorità locali liguri, riepilogati nell'Accordo sottoscritto il 14 ottobre 2021 a definizione consensuale del procedimento di presunto grave inadempimento.
- (e) Anche a seguito del parere ART, il TIR previgente assunto nell'Atto aggiuntivo è pari a 6,83%.
- (f) Anche a seguito del parere ART, il TIR previgente assunto nell'Atto aggiuntivo è pari a 6,27%.
- (g) Tale tasso risente della mancata considerazione del saldo di poste figurative maturato al 31/12/2019, il cui recupero contribuisce alla formazione dei flussi di cassa previsti nel PEF. Aggiungendo detta partita agli investimenti iniziali, si ottiene un tasso di rendimento pari al 4,47%.

A.2.2 Focus su tariffa unitaria e modulazione tariffaria

Il pedaggio è il corrispettivo dovuto dall’utente al concessionario autostradale per l’uso dell’autostrada, determinato dal prodotto tra una Tariffa Unitaria (espressa in €/km) – che attualmente, nella maggior parte dei casi, dipende dal tipo di veicolo e di tratta (vedi *infra*) – e la distanza percorsa (espressa in km).

Tariffa Unitaria

In termini generali, la Tariffa Unitaria applicata all’utente varia in funzione della classe dei veicoli circolanti e della tipologia della tratta.

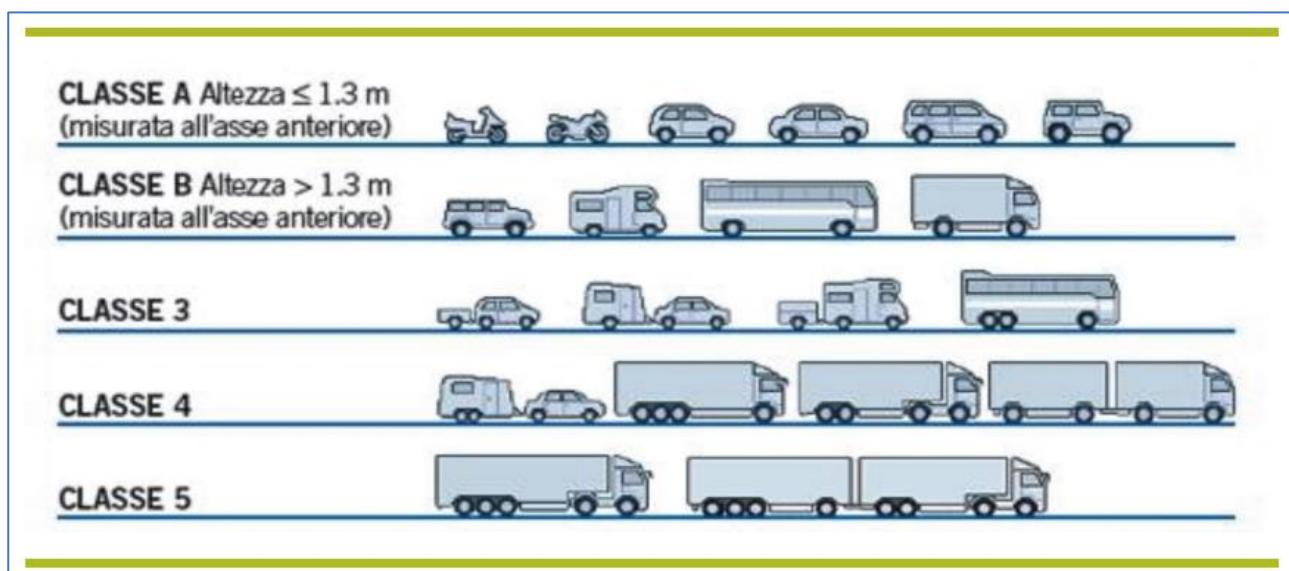
Sono soggetti al pagamento del pedaggio autostradale tutti i veicoli ammessi alla circolazione in autostrada ai sensi dell’art. 175 del d.lgs. 285/1992 (“*Nuovo codice della strada*”). Sono esentati dal pagamento del pedaggio i veicoli individuati dall’art. 373, comma 2, del D.P.R. 495/1992 (“*Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada*”).

Sulla rete autostradale a pedaggio è in vigore dal 1991 il sistema di classificazione “Assi-Sagoma” (illustrato graficamente nella figura seguente), che ripartisce – nella maggior parte dei casi¹² – i veicoli circolanti in 5 classi di pedaggio:

- classe “A”: motocicli e autoveicoli a 2 assi, con sagoma¹³ fino a 1,3 m;
- classe “B”: autoveicoli a 2 assi, con sagoma superiore a 1,3 m;
- classe “3”: veicoli con 3 assi;
- classe “4”: veicoli con 4 assi;
- classe “5”: veicoli con 5 o più assi.

Figura 10. Classificazione dei veicoli ai fini del pedaggio autostradale

Anno 2023



Fonte: elaborazione ART su dati MIT, DGSVCA “Settore Autostradale in concessione – [Relazione attività 2020](#)”

¹² P.es., sull’Autostrada Pedemontana Lombarda è utilizzato un sistema di sole 4 classi.

¹³ Per sagoma si intende l’altezza del veicolo misurata in corrispondenza dell’asse delle ruote anteriori.

Gli autoveicoli che ricadono nella classe “A” vengono usualmente chiamati “mezzi leggeri” (anche se possono includere camion e autobus), mentre gli autoveicoli che ricadono nelle altre quattro classi vengono chiamati “mezzi pesanti” (anche se talvolta trattasi di autovetture con rimorchio).

Le Tariffe Unitarie sono differenziate partizionando le autostrade in:

- tratte di pianura;
- tratte di montagna.

Le Tariffe Unitarie delle tratte autostradali classificate di montagna sono più elevate di quelle classificate di pianura.

In pratica, nell’ambito di ciascun rapporto di concessione, il tariffario autostradale è rappresentato da una matrice che fornisce, per ciascuna classe di autoveicoli, le Tariffe Unitarie applicabili alle tratte di pianura e/o a quelle di montagna.

ART è intervenuta elaborando sistemi tariffari per le concessioni di tratte autostradali a pedaggio, secondo una metodologia tariffaria omogenea.

Ogni sistema è caratterizzato da una cd. Tariffa Unitaria Media Integrata¹⁴, ovvero il prezzo medio (al netto, come *infra* indicato, di canone, sovraccanone e IVA) dei pedaggi da applicare annualmente dal concessionario autostradale alle diverse classi di veicoli e tipologie di tratta autostradale, ponderato con i volumi di traffico dell’anno di riferimento, che consente il pieno recupero dei costi ammissibili ed efficienti del gestore autostradale.

Aggiungendo a quest’ultima le eventuali variazioni per disposizioni normative si ottiene la Tariffa Unitaria Complessiva. Infine, aggiungendo alla Tariffa Unitaria Complessiva il canone annuo (ex l. 296/2006), l’integrazione al canone di competenza di ANAS (ex d.l. 78/2009, di seguito: sovraccanone), gli oneri per i mezzi d’opera (ex d.lgs. 285/1992) più l’IVA al 22%, e arrotondando al decimo di euro, si perviene alla Tariffa Unitaria praticata all’utente finale.

I sistemi tariffari di pedaggio ART prevedono la possibilità di adozione di forme di modulazione tariffaria ulteriori e maggiormente articolate, rispetto alle citate tipologie di veicolo e di tratta, basate, in via esemplificativa e non esaustiva, su: “a) *classificazione diversa e/o più articolata dei veicoli (...)*; b) *classificazione delle tratte autostradali in base a criteri di valutazione delle modalità di utilizzo prevalente, dell’incidenza dei costi di costruzione e/o manutenzione, del livello di traffico; c) articolazione per fasce orarie (es.: peak/off-peak); d) differenziazione giornaliera (es.: feriale/festivo); e) tipologia traffico merci (es.: modale/intermodale); f) agevolazioni per utilizzatori frequenti.”*

Distanza percorsa

La distanza percorsa, variabile essenziale per la determinazione del pedaggio imputabile all’utente a partire dalla Tariffa Unitaria, dipende dal sistema di esazione.

Ai fini dell’esazione del pedaggio, la rete autostradale italiana è partizionata in “sistemi chiusi” e “sistemi aperti”.

¹⁴ La Tariffa Unitaria Media è data dalla somma di due componenti: la prima è denominata “Componente tariffaria di gestione”, la seconda è denominata “Componente tariffaria di costruzione”. Sommando ad esse la componente per oneri integrativi si ottiene la Tariffa Unitaria Media Integrata.

a) Nei sistemi chiusi (la maggioranza) l'entrata e l'uscita dall'autostrada avvengono in stazioni di controllo (c.d. "caselli") dotate di piste canalizzate. All'entrata, l'utente ritira un biglietto di transito da un'apparecchiatura in grado di rilevare i veicoli, assegnando loro la corretta classificazione in base a parametri fisici oggettivi; l'esazione del pedaggio avviene all'uscita dall'autostrada, previa consegna del biglietto ritirato nella stazione di entrata. Nel caso di utilizzo di sistemi di telepedaggio, la registrazione dell'ingresso e dell'uscita avviene per via telematica.

La determinazione della distanza percorsa è comprensiva, oltre che della distanza effettiva sull'asse autostradale, anche delle percorrenze sulle rampe degli svincoli e delle lunghezze di eventuali bretelle di adduzione e/o dei tratti autostradali liberi prima e dopo ciascuna stazione.

b) Nei sistemi aperti l'utente paga, ogni volta che attraversa una stazione di controllo, un importo forfettario dipendente da una percorrenza fissa assegnata su base convenzionale.

L'infrastruttura autostradale italiana è in gran parte dei casi "interconnessa", ovvero priva di barriere intermedie fra le tratte di competenza di gestori diversi, per cui gli utenti possono viaggiare lungo l'intera rete con il ritiro di un unico biglietto di entrata e con un'unica operazione di pagamento all'uscita, prescindendo dal numero dei concessionari autostradali interessati dallo specifico transito.

L'interconnessione della rete rende necessario il riparto dell'importo del pedaggio, riscosso dal concessionario autostradale che gestisce la stazione di uscita, fra tutti i concessionari autostradali interessati. Attualmente, i sistemi chiusi sono regolati da un accordo denominato "*Convenzione di interconnessione*" sottoscritto dai concessionari autostradali che assegna la quota a ciascun soggetto, individuata sulla base dell'itinerario più breve tra le stazioni di entrata e di uscita. Secondo tale Convenzione, ciascun concessionario autostradale predisponde un "Prontuario pedaggi" che riporta il pedaggio applicato all'utenza, per ogni coppia di stazioni entrata-uscita della tratta di propria competenza, specificando: (i) la classe veicolare, (ii) i chilometri pedaggiati, (iii) l'importo del pedaggio. Il "Prontuario generale pedaggi" dell'intera rete interconnessa viene elaborato da ASPI, che opera per conto e su delega di tutti gli altri concessionari autostradali; esso include anche la ripartizione dei pedaggi tra i vari concessionari interessati dal percorso più breve relativo ad ogni coppia di stazioni entrata-uscita della rete autostradale.

Invece, per i sistemi aperti, poiché non sono note l'origine o la destinazione del transito, viene utilizzata per ogni stazione un'attribuzione forfettaria dei chilometri pedaggiati.

L'apparecchiatura di esazione nei sistemi chiusi rileva: a) stazione di entrata e stazione di uscita univocamente determinate; b) data e orario del transito in entrata e in uscita; c) classe del veicolo; d) importo del pedaggio; e) Iva.

L'apparecchiatura di esazione nei sistemi aperti rileva: a) stazione di pagamento univocamente identificata; b) senso di transito; c) data e orario del transito; d) classe del veicolo; e) importo del pedaggio; f) Iva.

B. CONTENUTO DELL'ATTO DI REGOLAZIONE E OBIETTIVI PERSEGUITI

B.1 Contesto previgente all'avvento dell'Autorità

In via di premessa generale è opportuno rammentare come la regolazione economica del settore autostradale sia stata oggetto di molteplici interventi normativi susseguitisi negli anni.

Come noto, una prima radicale riforma è stata operata con l'articolo 10 della legge n. 537/1993, che ha dato avvio alla privatizzazione dei principali concessionari del Paese, definendo – tra l'altro – *“la natura privata dell'attività svolta dalle società concessionarie di autostrade”* e introducendo in capo ai medesimi concessionari il canone annuo da versare alle casse dello Stato.

Per via della caratteristica di monopoli naturali delle autostrade (vedi *infra*), occorre evidenziare che diverse perplessità furono sollevate in merito all'opportunità di una privatizzazione del settore in assenza di un efficiente modello regolatorio che consentisse di accompagnare adeguatamente la sostituzione, nei fatti, di un monopolista pubblico con uno privato.

Sempre agli anni Novanta del secolo scorso, nel quadro del processo di regolazione dei servizi di pubblica utilità, risale un altro rilevante intervento sulla normativa regolatoria del settore, ossia l'adozione della delibera CIPE n. 319/1996. Tale atto, oltre ad introdurre nel settore autostradale il criterio del *price cap*, prevedeva per la prima volta un meccanismo di adeguamenti tariffari annuali, all'interno di una pianificazione economico-finanziaria quinquennale.

A tale assetto regolatorio fecero seguito la privatizzazione della società *Autostrade*, previo ottenimento di una proroga della scadenza della relativa concessione dal 2003 al 2038, nonché il progressivo rinnovo delle altre concessioni, senza l'adozione di procedure ad evidenza pubblica e con analoghe significative proroghe della rispettiva durata.

Tale assetto permase fino al 2006, quando – anche a seguito di una segnalazione congiunta dell'AGCM e dell'allora AVLP¹⁵, trasmessa al Parlamento e al Governo – si rilevò come le società concessionarie facessero ricorso ad affidamenti a imprese proprie o controllate, talvolta anche non rispettando le soglie di riserva fissate dalla legge in favore di terzi. Ulteriori segnalazioni della stessa AVLP in quell'anno¹⁶ portarono il legislatore a conoscenza – oltre che, in linea generale, del risultato insoddisfacente degli impegni assunti dai concessionari in relazione agli investimenti da effettuare per le infrastrutture – dell'applicazione di un sistema tariffario con incrementi dei pedaggi così poco proporzionali da generare ingenti extraprofitti.

Il tema è stato ampiamente analizzato assai di recente anche dalla Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, nella [deliberazione 18 dicembre 2019, n. 18/2019/G](#), la quale, oltre a riportare il giudizio espresso sul punto dall'AVLP nelle segnalazioni appena menzionate, ha rilevato come i concessionari abbiano *“distribuito agli azionisti dividendi palesemente superiori non solo a quelli previsti per un'equa remunerazione del capitale, secondo la filosofia del price cap, ma superiori a quelli degli investimenti non effettuati e per il cui valore erano, e, quindi restano, formalmente debitrici”* (nota a piè di pagina n. 45).

¹⁵ Documento AS336 del 28 marzo 2006: <http://legxv.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/commissioni/allegati/08/segnalazione%20AS336.pdf>

¹⁶ La prima dell'8 giugno: https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=2693 e la seconda del 19 ottobre 2006: https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=2719, quest'ultima in particolare richiamata anche dal Capo del Servizio di Struttura economica della Banca d'Italia in occasione dell'audizione alla Camera dell'11 giugno 2015: <https://www.bancaditalia.it/publicazioni/interventi-vari/int-var-2015/sesto-audizione-110615.pdf>

Tornando al 2006, le evidenti criticità spinsero il legislatore ad intraprendere una nuova riforma del comparto con l'introduzione dell'articolo 12, commi 82-89, del decreto-legge n. 262/2006.

Esso era volto a modificare lo *status quo* dei rapporti concessionari, con la previsione della “*convenzione unica*” da sottoscrivere obbligatoriamente tra l'ANAS e le società concessionarie, proprio nell'ottica di porre rimedio alle numerose disfunzioni evidenziate nelle citate segnalazioni. La norma introdusse peraltro, in ordine agli aggiornamenti annuali dei livelli tariffari, il principio del “*silenzio-diniego*” e l'approvazione con decreto interministeriale MIT-MEF.

Sul piano regolatorio, la riforma trovò prima applicazione con la delibera CIPE 1/2007, che introdusse tra l'altro: (i) l'obbligo in capo ai concessionari di contabilità regolatoria, al fine di accertare i costi pertinenti da sottoporre alla dinamica del *price cap*, (ii) la metodologia del costo medio ponderato del capitale (WACC) per la remunerazione del capitale investito; (iii) l'abbattimento dei costi in ragione degli extraprofitti da attività accessorie (*single till*); (iv) l'aumento del canone concessionario dall'1% al 2,4% del pedaggio.

Tuttavia, il disegno riformatore non riuscì a compiersi del tutto, anche per via dell'aperta ostilità dei concessionari. Con la delibera CIPE n. 39/2007, pur confermando le innovazioni della precedente delibera 1/2007, si introdussero quindi alcuni vincoli alla sua applicabilità, circoscrivendola alle nuove concessioni oppure, nel caso di concessioni in essere, ai casi di richiesta di riequilibrio finanziario ovvero, in assenza di tale richiesta, limitandola ai nuovi investimenti (introducendo, per tal verso, una opzione in capo ai concessionari per l'una o l'altra scelta). La delibera introdusse inoltre la previsione di poste figurative, per assicurare la gradualità dell'evoluzione tariffaria nel rispetto del principio di neutralità finanziaria, nonché una metodologia per le stime di traffico e per il trattamento nella pianificazione economica degli scostamenti rispetto a tali stime.

Successivamente, a conclusione di un'intensa quanto frammentata sequenza legislativa, si giunse alla legge n. 101/2008 (di conversione del decreto-legge n. 59/2008), con cui furono approvati per legge tutti gli schemi di convenzione allora sottoscritti tra ANAS e i diversi concessionari.

Tale *modus operandi* fu oggetto di critiche, tra l'altro, da parte della stessa AGCM, la quale, con la segnalazione del 4 luglio 2008, non mancò di rilevare che “*Con l'approvazione ex lege degli schemi di convenzione già sottoscritti tra ANAS SpA e i concessionari autostradali e, in particolare, di quello con Autostrade per l'Italia SpA, ancora una volta la costruzione e la gestione di nuove tratte autostradali viene sottratta al confronto concorrenziale derivante da un eventuale e alternativo ricorso a procedure ad evidenza pubblica. Si evidenzia, inoltre, come la formula di adeguamento tariffario prevista dalla Convenzione tra ANAS SpA e Autostrade per l'Italia SpA venga in tal modo estesa anche alle tratte ancora non realizzate. Le recenti modifiche normative in tema di concessioni autostradali appaiono quindi restringere i già ridotti spazi per la concorrenza (o quantomeno per una regolazione concorrenziale) nella gestione delle infrastrutture autostradali*”¹⁷.

Alla suddetta legge seguirono poi in rapida successione altre norme *ad hoc*.

Innanzitutto, il decreto-legge n. 185/2008, volto a generalizzare l'opzione tariffaria già contenuta nella convenzione unica fra ANAS e ASPI, che, in parte superando l'ordinario modello di *price cap*, ha consentito ai concessionari di concordare un diverso sistema di adeguamento annuale delle tariffe di pedaggio fondato “[...] su di una percentuale fissa, per tutta la durata della convenzione, dell'inflazione reale, anche tenendo conto degli investimenti effettuati [...]” (articolo 3, comma 5).

¹⁷ Fonte: [https://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12563290035806C/0/AFC506FAA邢D1625C125747F002A3676/\\$File/AS455.pdf](https://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12563290035806C/0/AFC506FAA邢D1625C125747F002A3676/$File/AS455.pdf), p. 3.

In merito, ancora una volta, la stessa AGCM ha osservato: “[...] *Tale metodologia, a differenza dei criteri precedentemente applicati, basati su una formulazione di tipo price cap, non consente di verificare gli incrementi di produttività ottenuti dal gestore nel periodo regolatorio, né di rivedere periodicamente le tariffe. In questo modo, gli incrementi di produttività non sono ridistribuiti agli utenti neppure in parte e si trasformano in rendite monopolistiche [...]*”¹⁸.

Poi, con l’articolo 2, comma 202, della legge n. 191/2009 e l’articolo 47, comma 1, del decreto-legge n. 78/2010, quasi tutti i concessionari finirono per avere una convenzione unica approvata con legge.

Con particolare riferimento alla determinazione dei pedaggi, il quadro previgente all’avvio delle attività di ART, come sopra delineato, ha prodotto una **stratificazione nel tempo dei regimi tariffari applicabili ai diversi rapporti concessori**¹⁹, classificabili in almeno sei differenti *cluster*, con evidenti disparità di trattamento tra i vari soggetti concessionari. I previgenti regimi erano caratterizzati dalla diversa impostazione di alcuni elementi chiave, tra cui:

- le differenti formule per l’applicazione del meccanismo del **price cap**, rispettivamente basate su significati diversi attribuiti al **tasso di inflazione ΔP** , programmato o reale, e al **coefficiente X**, che in alcuni regimi rappresenta effettivamente (in linea con le finalità del *price cap*) il tasso di produttività o di efficientamento atteso, in altri regimi a volte si configura come mero fattore di riequilibrio, oppure è assente, in quanto assorbito in una formulazione che collega la variazione tariffaria ad una predeterminata quota (70%) del tasso di inflazione stesso, fissa per tutta la durata della concessione (cd. modello “a convalida”); in un caso (ASPI), il coefficiente X rappresenta invece la quota di incremento tariffario correlata ad una specifica tipologia di investimenti;
- l’esistenza, in taluni casi, del **coefficiente K**, finalizzato al recupero tariffario del costo dei nuovi investimenti; in tali casi, va evidenziato che il recupero dei restanti investimenti è assorbito dalla formula del *price cap*;
- la presenza o l’assenza del **fattore qualità $\beta \Delta Q$** , che correla l’incremento tariffario al conseguimento di obiettivi di qualità del servizio.

Nella tavola che segue sono riportati, per ogni sistema tariffario, la fonte normativa, la specifica formula di *price cap* utilizzata nella revisione tariffaria e le convenzioni alle quali è stato applicato. Da essi emerge chiaramente il quadro disomogeneo sul quale l’Autorità è stata chiamata ad intervenire.

¹⁸ AGCM, Segnalazione AS659, “*Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza*” del 9 febbraio 2010, [https://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12563290035806C/0/541C10EBF01FC3EAC12576C400601121/\\$File/AS659.pdf](https://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12563290035806C/0/541C10EBF01FC3EAC12576C400601121/$File/AS659.pdf)

¹⁹ MIT – Settore autostradale in concessione – Relazione attività 2017 – pagina 80 e seguenti. (<https://www.mit.gov.it/documentazione/convenzioni-regolanti-i-rapporti-tra-il-ministero-e-le-societa-concessionarie>).

Tavola 2. Regolazione previgente: fonte, formula di *price cap* e ambito di applicazione

Normativa di riferimento	Formula per la revisione tariffaria (a)	Società concessionarie
Delibera CIPE, 20 dicembre 1996, n. 319	$\Delta T \leq \Delta P_{prog} - X_{prod} + \beta \Delta Q$	Società Autostrada del Brennero S.p.a. Consorzio per le Autostrade Siciliane
Art. 21 del d.l. 355/2003, convertito dalla l. 47/2004	$\Delta T \leq 70\% \Delta P_{reale} + X_{inv} + K_{inv}$	Autostrade per l'Italia S.p.a.
Delibera CIPE 15 giugno 2007, n. 39	$\Delta T = \Delta P_{prog} - X_{rieq} + K_{inv} + \beta \Delta Q$	Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova S.p.a. Tangenziale di Napoli S.p.a. Raccordo Autostradale Valle d'Aosta S.p.a. Società autostrada Ragusa-Catania S.r.l. Autovia Padana S.p.a. Società Autostrada Tirrenica S.p.a. Società SATAP Tronco A4 S.p.a. Società di Progetto Autostrada Asti - Cuneo S.p.a. Società per azioni Autovie Venete Autostrade Meridionali S.p.a. SATAP Tronco A21 S.p.a. Strada dei Parchi S.p.a.
Delibera CIPE 319/1996, integrata con il fattore K_{inv} di cui alla Delibera CIPE 39/2007	$\Delta T \leq \Delta P_{prog} - X_{prod} + K_{inv} + \beta \Delta Q$	Autostrada Torino-Ivrea-Valle d'Aosta S.p.a. Milano Serravalle - Milano Tangenziali S.p.a.
Art. 3 del d.l. 185/2008, convertito dalla l. 2/2009	$\Delta T \leq \alpha \Delta P_{reale} - X_{rieq} + K_{inv}$	Società Concessioni Autostradali Venete S.p.a. Società Autostrada Ligure Toscana S.p.a. – tronco Autocisa Società Autostrada Campogalliano Sassuolo S.p.a. Società Autostrade Valdostane S.p.a.
Art. 3, comma 5, del d.l. 185/2008, convertito dalla l. 2/2009 (c.d. regime semplificato)	$\Delta T \leq \alpha \Delta P_{reale} + K_{inv}$	Autostrada dei Fiori S.p.a. – tronco A10 Società Autostrada Ligure Toscana S.p.a. - tronco Ligure Toscano Autostrada dei Fiori S.p.a. – tronco A6 Torino Savona Società Italiana per il Traforo Autostradale del Frejus S.p.a.

Fonte: elaborazione ART su MIT, Allegato 2. Regolamentazione delle tariffe autostradali e meccanismi di adeguamento, 22/01/2014

- (a) Dove: ΔT = variazione della tariffaria ponderata; P_{prog} = tasso di inflazione programmata; P_{reale} = tasso di inflazione reale; X_{prod} = tasso di produttività atteso; X_{inv} = remunerazione degli investimenti assentiti con la IV Convenzione Aggiuntiva alla Convenzione sottoscritta nell'anno 1997; X_{rieq} = fattore di riequilibrio; K_{inv} = remunerazione dei nuovi investimenti; ΔQ = variazione percentuale di un indicatore, anche composito, della qualità del servizio; β = coefficiente che dipende dal livello qualitativo di partenza; $\alpha = 70\%$.

B.2 Competenze dell'Autorità

La competenza dell'Autorità nel settore autostradale è delineata nell'**articolo 37, comma 2, del d.l. 201/2011**, come modificato dall'**art.16 del d.l. 109/2018** (c.d. “decreto Genova”), in base al quale:

L'Autorità è competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture ed in particolare provvede:

a) a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali, fatte salve le competenze dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali di cui all'[articolo 36 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 15 luglio 2011, n. 111](#), nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti ad esclusione del settore dell'autotrasporto merci;

b) a definire, se ritenuto necessario in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati dei servizi dei trasporti nazionali e locali, i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori;

c) a verificare la corretta applicazione da parte dei soggetti interessati dei criteri fissati ai sensi della lettera b);

(...)

e) a definire, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto e a dirimere le relative controversie; sono fatte salve le ulteriori garanzie che accrescano la protezione degli utenti che i gestori dei servizi e delle infrastrutture possono inserire nelle proprie carte dei servizi;

(...)

g) con particolare riferimento al settore autostradale, a stabilire per le nuove concessioni nonché per quelle di cui all'articolo 43, comma 1 e, per gli aspetti di competenza, comma 2 sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del price cap, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione; a definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione; a definire gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni nonché per quelle di cui all'articolo 43, comma 1 e, per gli aspetti di competenza, comma 2; a definire gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto.

Con specifico riferimento alla pianificazione economico-finanziaria, rileva poi l'**art. 43** del medesimo d.l. 201/2011, anch'esso innovato dal “decreto Genova”, che reca:

1. Gli aggiornamenti o le revisioni delle convenzioni autostradali vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, laddove comportino variazioni o modificazioni al piano degli investimenti ovvero ad aspetti di carattere regolatorio a tutela della finanza pubblica, sono trasmessi, sentita l'Autorità di regolazione dei trasporti per i profili di competenza di cui all'articolo 37, comma 2, lettera g), in merito

all'individuazione dei sistemi tariffari, dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti al CIPE che, sentito il NARS, si pronuncia entro trenta giorni e, successivamente, approvati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro trenta giorni dalla avvenuta trasmissione dell'atto convenzionale ad opera dell'amministrazione concedente.

2. Gli aggiornamenti o le revisioni delle convenzioni autostradali vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto che non comportano le variazioni o le modificazioni di cui al comma 1 sono approvate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro trenta giorni dall'avvenuta trasmissione dell'atto convenzionale ad opera dell'amministrazione concedente.

2-bis. Nei casi di cui ai commi 1 e 2 il concedente, sentita l'Autorità di regolazione dei trasporti, verifica l'applicazione dei criteri di determinazione delle tariffe, anche con riferimento all'effettivo stato di attuazione degli investimenti già inclusi in tariffa.

3. Gli aggiornamenti o le revisioni delle convenzioni autostradali, i cui schemi di atti aggiuntivi sono già stati sottoposti al parere del CIPE alla data di entrata in vigore del presente decreto, sono approvati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro trenta giorni dall'avvenuta trasmissione dell'atto convenzionale ad opera dell'amministrazione concedente.

A completare il quadro normativo di riferimento, occorre menzionare **l'art. 13-bis, co. 4, d.l. 148/2017**, riferibile alle nuove concessioni "in house", in base al quale:

Gli atti convenzionali di concessione sono stipulati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con i concessionari autostradali delle infrastrutture di cui al comma 1, dopo l'approvazione del CIPE, previo parere dell'Autorità di regolazione dei trasporti sullo schema di convenzione e comunque, con riferimento all'infrastruttura autostradale A22 Brennero-Modena, entro il 15 dicembre 2021 e il versamento degli importi dovuti per l'anno 2020 e per gli anni precedenti dal concessionario subentrante della predetta infrastruttura ai sensi del comma 3 è effettuato per il 50 per cento entro il 21 dicembre 2021 e per il restante 50 per cento entro il 30 aprile 2022. I medesimi concessionari mantengono tutti gli obblighi previsti a legislazione vigente.

Occorre evidenziare che, inizialmente, le competenze dell'Autorità erano limitate alle sole nuove concessioni, da affidarsi con procedura di gara. Successivamente, le attribuzioni dell'Autorità nel settore sono state ampliate in ragione dell'adozione del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, *Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze*, (c.d. "decreto Genova"), che ha esteso la competenza alle concessioni autostradali vigenti (anche "in essere"), intervenendo sulla norma istitutiva con la modifica dell'art. 37, co. 2, lettera g)²⁰.

Nella prima fase di avvio delle proprie attività, l'Autorità, con delibera n. 70/2016, ha dato attuazione alla norma istitutiva definendo gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali; in particolare, la misura di regolazione annessa a tale delibera ha rilevato, per estese chilometriche delle infrastrutture oggetto di concessione inferiori al valore di 180 km, la presenza di significative inefficienze di costo, fortemente

²⁰ "Al decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sono apportate le seguenti modificazioni: a) all'art. 37, comma 2, lettera g), dopo le parole «nuove concessioni», sono inserite le seguenti: «nonché per quelle di cui all'art. 43, comma 1 e, per gli aspetti di competenza, comma 2»" (art. 16, co. 1, lettera a), d.l. 109/2018).

crescenti al ridursi dell'estesa stessa. Per le estese chilometriche superiori ad un valore nell'intorno di 315 km, non è stata, invece, rilevata la presenza di ulteriori significative economie di scala.

Per quanto attiene ai profili riguardanti il pedaggio, sono stati disciplinati – con distinte delibere in relazione a ciascuna concessione – i sistemi tariffari delle seguenti Società concessionarie:

Tavola 3. Applicazione sistema tariffario ART alle concessioni autostradali “in essere”

Delibera	Data	Oggetto
64/2019	19/06/2019	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.a. - Raccordo Autostradale Valle d'Aosta S.p.a.
65/2019	19/06/2019	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.a. - Società Autostrada Tirrenica p.a.
66/2019	19/06/2019	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.a. - Strada dei Parchi S.p.a.
67/2019	19/06/2019	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione ANAS S.p.a. - Concessioni Autostradali Venete - CAV S.p.a.
68/2019	19/06/2019	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.a. - Società SATAP Tronco A4
69/2019	19/06/2019	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.a. - Società Milano Serravalle-Milano Tangenziali p.a.
70/2019	19/06/2019	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.a. – Società Autostrada Brescia-Verona-Vicenza- Padova S.p.a.
71/2019	19/06/2019	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.a. - Autostrade per l'Italia S.p.a.
72/2019	19/06/2019	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.a. - Società di Progetto Autostrada Asti - Cuneo p.a.
73/2019	19/06/2019	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.a. - Autocamionale della CISA S.p.a.
74/2019	19/06/2019	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.a. - Autostrada dei Fiori S.p.a.
75/2019	19/06/2019	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.a. - Autostrada Torino Savona S.p.a.
76/2019	19/06/2019	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.a. - SALT S.p.a.
77/2019	19/06/2019	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.a. - SAV Società Autostrade Valdostane S.p.a.
78/2019	19/06/2019	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.a. - SITAF S.p.a. Autostrada A32 Torino-Bardonecchia
79/2019	19/06/2019	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.a. - Tangenziale di Napoli S.p.a.
29/2020	12/02/2020	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica Concessioni Autostradali Lombarde S.p.a. – Tangenziale Esterna S.p.a.
106/2020	18/06/2020	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica Concessioni Autostradali Lombarde S.p.a. – Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.a.
87/2021	17/06/2021	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica Concessioni Autostradali Lombarde S.p.a. – Società di Progetto Brebemi S.p.a.
28/2023	23/02/2023	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Autovia Padana S.p.a.
180/2023	23/11/2023	Sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione ANAS – Consorzio per le Autostrade Siciliane

Fonte: elaborazione ART

A questi procedimenti, occorre aggiungere anche i seguenti, che trattano sistemi tariffari autostradali riguardanti nuovi affidamenti *in house* oppure nuovi affidamenti effettuati con gara:

Tavola 4. Applicazione sistema tariffario ART alle “nuove” concessioni autostradali

Delibera	Data	Objetto
119/2017	28/09/2017	Schema di concessione e sistema tariffario di pedaggio relativi alle tratte autostradali A5 (Torino-Ivrea-Quincinetto), A4/5 (Ivrea-Santhià), Sistema Tangenziale di Torino, Diramazione Torino – Pinerolo e A21 (Torino-Alessandria-Piacenza)
73/2018	18/07/2018	Sistema tariffario di pedaggio per l'affidamento della gestione <i>in house</i> della tratta autostradale A22 Brennero-Modena
133/2018	19/12/2018	Sistema tariffario di pedaggio per l'affidamento della gestione <i>in house</i> delle tratte autostradali A4 Venezia-Trieste, A23 Palmanova-Udine, A28 Portogruaro-Conegliano, A57 Tangenziale di Mestre per la quota parte e A34 raccordo Villesse-Gorizia
119/2019	12/09/2019	Schema di concessione e sistema tariffario di pedaggio relativi alle tratte autostradali A12 Sestri Levante-Livorno, A11/A12 Viareggio-Lucca, A15 diramazione per La Spezia e A10 Ventimiglia-Savona

Fonte: elaborazione ART

Sebbene l'attività di ART abbia disciplinato i sistemi tariffari per la quasi totalità delle Società concessionarie italiane²¹, resta il problema dell'effettiva implementazione degli stessi nell'ambito delle convenzioni in essere in ragione del lungo iter amministrativo attraverso il quale si deve procedere al loro aggiornamento²² (vedi *infra*).

B.3 Elementi fondanti la metodologia dei sistemi tariffari ART

Il sistema di pedaggio introdotto dall'Autorità persegue l'obiettivo di garantire piena e totale trasparenza, stabilità e prevedibilità delle dinamiche tariffarie. Si registra una forte discontinuità rispetto alla disciplina previgente: l'Autorità ha infatti definito i criteri per l'individuazione delle **attività pertinenti dei concessionari**, i criteri di ammissibilità dei costi operativi e degli investimenti e per la determinazione dell'**indicatore di produttività X**. I concessionari sono indotti quindi ad efficientare i propri costi operativi secondo i criteri fissati dall'Autorità, che prevedono, tra l'altro, l'introduzione di **una metodologia per la determinazione del capitale investito netto** e del relativo **tasso di remunerazione**, nonché la previsione di **meccanismi incentivanti** relativi ai livelli della **qualità del servizio offerto** agli utenti e alle attività di **realizzazione degli investimenti**. È previsto infine un **meccanismo di revenue sharing** finalizzato a limitare gli extra ricavi del concessionario dovuti a scostamenti del traffico rispetto alle previsioni.

Il sistema tariffario delineato dall'Autorità è stato concepito al fine di definire un **contesto regolatorio adeguato e stabile**, oltre che per gli utenti finali, anche per i concessionari autostradali e per i soggetti finanziatori, consentendo di:

- prevedere *ex ante* l'andamento economico finanziario della gestione per l'intero periodo concessorio, una volta formulate le opportune stime sulla domanda;

²¹ Non sono disciplinati i rapporti concessori inerenti ai trafori internazionali, e le due concessioni, affidate con gara prima del 2013, relativamente alle autostrade Campogalliano – Sassuolo e Salerno – Pompei – Napoli. A tale proposito si richiama quanto riportato nella Relazione illustrativa dello Schema di atto posto in consultazione con la delibera n. 16/2019: “*Ne deriva in particolare che, poiché la citata lett. g) dell'art. 37, comma 2, deve essere letta nel quadro delle già richiamate competenze generali dell'Autorità in materia di regolazione economica, di cui al medesimo articolo, l'Autorità stessa, tenendo anche conto di quanto prescritto dalle riportate lettere a), b), c) ed e) del comma 2, nonché dalla lettera b) del comma 3 dell'art. 37 cit., deve dunque stabilire sia per ciascuna nuova concessione, sia per ciascun rapporto concessorio in corso oggetto di aggiornamento o revisione (di cui all'art. 43 cit. come richiamato dall'art. 37 cit.), i sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del price cap, determinando altresì l'appropriato indicatore di produttività X da applicare a ciascuna specifica convenzione relativamente a periodi regolatori con cadenza quinquennale*” (p. 3, RI, sottolineatura aggiunta).

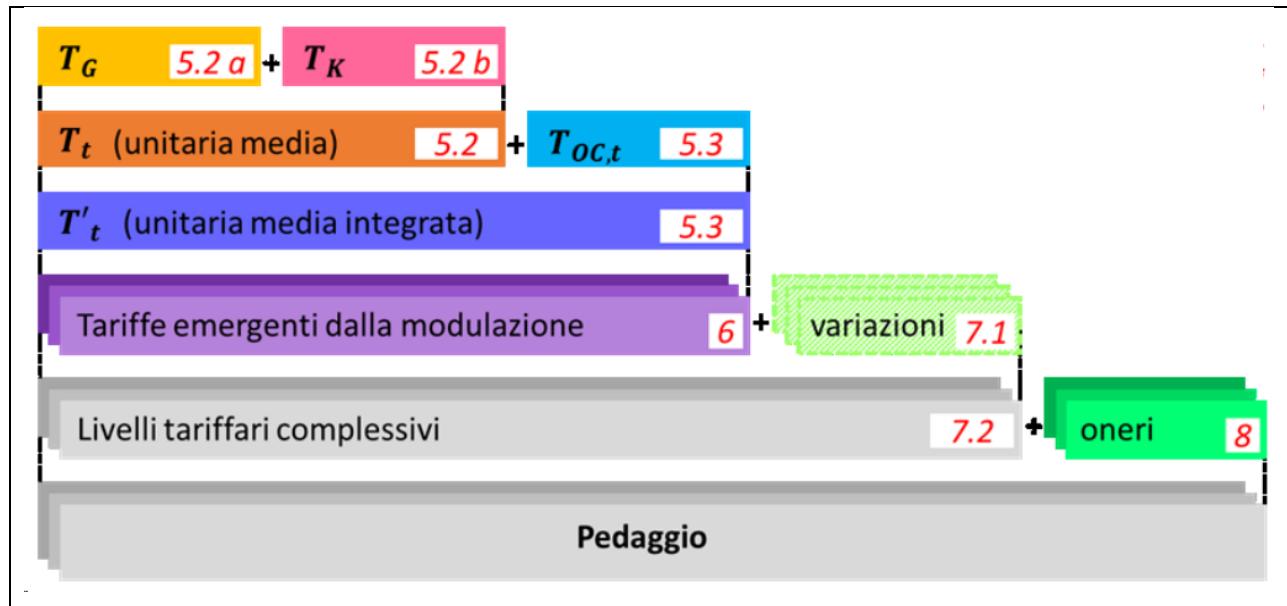
²² Rif. Si veda la [Presentazione Presidente Zaccheo](#), 12 settembre 2023.

- conseguire un maggior livello di attendibilità ed affidabilità, per effetto delle verifiche previste all'inizio di ogni periodo regolatorio quinquennale ed ai conseguenti aggiornamenti, con particolare riferimento ai volumi di traffico, ai tassi di remunerazione del capitale e di inflazione;
- adeguare annualmente la tariffa unitaria media integrata, in modo pressoché automatico, sulla base di parametri, oggettivamente misurabili, connessi alle *performance* del concessionario stesso, in termini sia di qualità dei servizi che di realizzazione degli investimenti.

Secondo il modello tariffario dell'Autorità, il pedaggio è costruito per fasi successive:

- sulla base dei costi operativi pertinenti ed efficienti all'Anno base, si determina la **componente tariffaria di gestione** (T_G) (Punto 5.2.a del sistema tariffario);
- sulla base degli investimenti realizzati e programmati, si determina la **componente tariffaria di costruzione** (T_K) (Punto 5.2.b del sistema tariffario). Tale componente può essere interessata dal meccanismo di **Poste Figurative**, che consente di anticipare/posticipare il recupero dei costi rispetto all'annualità di competenza;
- la somma di queste due componenti dà luogo alla **Tariffa unitaria media** (Punto 5.2 del sistema tariffario), eventualmente integrata (Punto 5.3 del sistema tariffario) da una **componente tariffaria per oneri integrativi** ($T_{Oc,t}$ o T_{Oc}) che il concessionario è tenuto a corrispondere.
- alla **Tariffa unitaria media integrata** così determinata (Punto 5 del sistema tariffario) potranno essere applicate dal concessionario modulazioni tariffarie (Punto 6 del sistema tariffario) e dal concedente ulteriori variazioni tariffarie (Punto 7 del sistema tariffario).
- sono infine aggiunti il **canone di concessione**, il **sovracanone**, le **imposte** e gli eventuali **oneri** a carico dei mezzi d'opera (Punto 8 del sistema tariffario).

Figura 11. Componenti tariffarie del sistema di pedaggio autostradale ART



Fonte: Relazione illustrativa, correlata al documento di consultazione adottato con delibera n. 16/2019.

- (a) Componente tariffaria di gestione (T_G); componente tariffaria di costruzione (T_K); tariffa unitaria media (T_t); componente tariffaria per oneri integrativi ($T_{Oc,t}$); tariffa unitaria media integrata (T'_t). NB: le dimensioni delle forme indicate nello schema sono puramente indicative e pertanto non sono in alcun modo correlate ai valori economici in questione; in rosso i riferimenti alle specifiche misure di regolazione nel documento di consultazione adottato con la delibera n. 16/2019.

A fronte di un **periodo regolatorio della durata di 5 anni**, l'applicazione del modello ART consente: (i) la determinazione dei **costi ammissibili**, operativi e di capitale, questi ultimi inclusivi della remunerazione del capitale investito netto (**CIN**) al tasso determinato secondo la disciplina individuata da ART²³, e la loro evoluzione nel tempo, e (ii) l'individuazione della **tariffa media unitaria** per veicolo km e la sua evoluzione nel tempo, in modo che, (iii) sull'arco temporale considerato, sia rispettato **l'equilibrio economico** del gestore autostradale.

La tariffa media unitaria è data da due componenti: la **componente di gestione**, in cui ricadono i costi operativi e le immobilizzazioni non reversibili, e la **componente di costruzione**, legata al piano degli investimenti in asset reversibili al termine del rapporto concessorio.

B.3.1 Dinamica tariffaria della componente di gestione e principio del Price Cap

Per la determinazione della **tariffa di gestione**, l'ammontare dei costi ammissibili viene fondato sui dati economico-finanziari del c.d. **anno base**, cioè l'ultimo esercizio concluso del quale si hanno contabilità regolatoria e bilancio d'esercizio, e che si colloca temporalmente, due esercizi prima di quello di prima applicazione della tariffa.

Il valore iniziale della componente tariffaria di gestione per ciascun periodo regolatorio di applicazione del sistema tariffario è determinato come il rapporto tra i costi operativi ammessi all'anno base, aggiornati con il tasso d'inflazione associato all'anno ponte²⁴ e la **media aritmetica dei volumi di traffico stimati ex ante per ogni anno del periodo regolatorio**²⁵. Questo è il c.d. "livello tariffario massimo iniziale", di cui alla definizione riportata nel modello regolatorio al punto 2.1.2.

La componente tariffaria di gestione all'anno $(t + 1)$, $T_{G,t+1}$, che applicata dal concessionario, segue la regola del **price cap** e soddisfa la seguente disequazione:

$$T_{G,t+1} \leq T_{G,t} \cdot (1 + \hat{P}_{t+1} - X_{t+1})$$

Pertanto, la componente tariffaria di gestione è legata a quella applicata nell'anno precedente, rettificata per l'inflazione, \hat{P}_{t+1} , e l'**indicatore di produttività**, X_{t+1} , stimato, come è precisato in § B.1.2, con un modello econometrico basato sulla metodologia della *Stochastic Frontier Analysis*.

Data l'importanza del principio del *price cap*, nel box che segue è illustrato il concetto regolatorio.

²³ Cfr delibere citate *infra*.

²⁴ I costi operativi ammessi all'anno ponte sono aggiornati applicando ai costi ammessi all'anno base col tasso d'inflazione programmato risultante dall'ultimo DEF disponibile.

²⁵ "L'adozione della media di periodo dei volumi di traffico risponde all'esigenza di incorporare nella tariffa di partenza di ciascun periodo regolatorio gli effetti economici legati alle variazioni, previste all'interno del periodo stesso, dei predetti volumi, in tal modo minimizzando gli effetti delle variazioni fra un singolo anno e l'altro".

BOX n. 1 - Il sistema del price cap nella definizione delle tariffe regolate

Il *price cap* è il modello più largamente utilizzato dai regolatori²⁶ e costituisce la base della regolazione di prezzo dei servizi pubblici in Italia, a partire dalla delibera del CIPE del 24 aprile 1996 ed s.m.i. Si riporta di seguito la formulazione e descrizione del *price cap*, estratta e rielaborata dalla letteratura economica.²⁷

Principi del *price cap*:

- il regolatore stabilisce anticipatamente l’evoluzione futura dei prezzi che l’impresa potrà praticare nel corso di un periodo pluriennale (periodo regolatorio), solitamente della durata di 4-5 anni;
- la dinamica dei prezzi è quindi fissata *ex ante*, ossia prima dell’inizio del periodo regolatorio, e tendenzialmente non viene rivista nel corso di esso salvo che per specifiche ragioni predeterminate;
- nello stabilire la variazione dei prezzi nel corso del periodo regolatorio, il regolatore si basa su obiettivi di efficienza (dunque di abbattimento dei costi unitari) che l’impresa dovrebbe poter conseguire.

L’applicazione del *price cap* è illustrata dall’equazione che segue:

$$p_i^o = p'_i - x_i$$

con:

- $i = 1, 2, 3, \dots, n$, anno del periodo regolatorio;
- p_i^o , tasso di variazione dei prezzi consentito nell’anno i -esimo rispetto ai prezzi del periodo precedente;
- p'_i , tasso atteso di inflazione (o tasso programmato di inflazione) per l’anno i -esimo;
- x_i , tasso di abbattimento dei costi unitari, come obiettivo derivante dalla crescita della produttività assegnata dal regolatore per l’anno i -esimo; in altre parole, il regolatore impone all’impresa un determinato obiettivo di efficientamento, con conseguente abbattimento dei costi unitari.

Ne segue che il livello del prezzo di ciascun periodo è ricavato da quello dell’anno precedente moltiplicato per $(1 + p^o)$, ossia il tasso di variazione dei prezzi di anno in anno stabilito dal regolatore, il quale avrà segno positivo o negativo a seconda del valore della somma algebrica dei parametri della equazione:

$$p_i = p_{i-1}(1 + p^o_i); p_{i+1} = p_i(1 + p^o_{i+1}); p_{i+2} = p_{i+1}(1 + p^o_{i+2}) \dots$$

La dinamica del parametro x_i è fissata all’inizio del periodo regolatorio per tutti gli anni che lo compongono, mentre il tasso di inflazione viene annualmente aggiornato. In altri termini, non sono previste revisioni *ex post* (a consuntivo) e, salvo eventi imprevisti e con forte impatto sulla gestione, il rischio che l’andamento, in positivo o in negativo, differisca dalle aspettative è in buona parte accollato alle imprese.

B.3.2 Determinazione del parametro di efficientamento

Secondo quanto indicato nei sistemi tariffari di pedaggio ART, conformemente a quanto previsto all’articolo 37, comma 2, lettera g) del d.l. 201/2011, l’indicatore di produttività X è calcolato a cadenza quinquennale.

L’Autorità attualmente applica l’indicatore di produttività X solamente alla componente tariffaria di gestione. Tale indicatore, che comporta per l’impresa una predeterminata riduzione dei ricavi attesi, tale da indurlo ad un proporzionale abbattimento dei costi unitari, è fissato all’inizio del periodo regolatorio e per tutti gli anni che lo compongono dall’Autorità, applicando un modello econometrico che utilizza la metodologia della funzione di frontiera di costo stocastica (*Stochastic Frontier Analysis*, di seguito: SFA) di cui alla delibera n. 70/2016 del 23 giugno 2016.

²⁶ Il criterio del *price cap* è stato sviluppato negli anni ‘80 dall’economista del Ministero del Tesoro britannico Stephen Littlechild ed è stato applicato a tutti i servizi di rete al momento della privatizzazione in quel Paese. (Rif. Littlechild, S., 1983. Regulation of British Telecommunications’ Profitability. London: Department of Industry).

²⁷ M. Sebastiani, *Lezioni di Economia della Regolazione dei Mercati*, A.A. 2016 – 2017.

Il *price cap* è così abbinato ad un modello di regolazione con incentivi fondato sulla concorrenza comparativa tra le imprese (*yardstick regulation*): la metodologia ART si fonda sull'assunto che imprese che operano in condizioni analoghe hanno (tendenzialmente) livelli di costi simili.

In definitiva, il modello vincola il livello dei prezzi dell'impresa regolata al livello dei costi delle imprese più efficienti (*benchmark*), comparabili per settore di attività e per dimensione, e ciò con riferimento ad una “frontiera di efficienza” determinata con metodologie econometriche consolidate, in esito all’analisi di serie storiche di dati tecnico-economici relativi a tutte le concessionarie autostradali operanti in Italia. In tal modo, attraverso la regolazione, vengono poste in condizioni di concorrenza indiretta imprese che in concorrenza non sono, attesa la condizione di mercato (monopolio naturale).

Lo scopo dell'utilizzo della metodologia SFA da parte dell'Autorità è quello di individuare i fattori che meglio possano dare contezza dell'andamento dei costi di produzione delle singole concessionarie autostradali (sia di piccola, che di media-grande dimensione), in modo da permettere la costruzione di una c.d. “frontiera di costo efficiente”; tale “frontiera” è costituita dall’insieme dei punti che identificano il costo minimo di produzione per ogni livello di output (ad es. i volumi di traffico o la lunghezza della tratta in concessione), dati i prezzi dei fattori produttivi e le caratteristiche qualitative/quantitative della tecnologia esistente. La curva costituita da detti punti (“curva della frontiera di costo”) consente, tra l’altro, di determinare la minima dimensione ottimale di produzione (ovvero quella al di sotto della quale si presentano in maniera evidente significative “diseconomie di scala”).

La metodologia in parola possiede l’indubbio vantaggio di prendere in considerazione contemporaneamente vari indici di produttività e fattori che possono influire sull’efficienza della gestione: così, ad esempio, la funzione di costo definita dall'Autorità include la valutazione del costo unitario del personale, della manutenzione, dei servizi e degli altri costi operativi, nonché dei costi unitari del capitale, singolarmente considerati, tenendo conto dell’output prodotto dall’impresa (ovvero il traffico che insiste sulla rete autostradale), e al contempo includendo le c.d. “variabili di controllo”, tramite le quali possono essere tenute in considerazione le specificità delle singole concessionarie, come i km di opere maggiori, di rete a 3 corsie, o gli anni residui alla scadenza della concessione, e riuscendo infine a generare un “indicatore sintetico” di efficienza. Non a caso, tale metodologia è usata da molti regolatori in Europa, tra cui l'*Office of Rail and Road* il regolatore delle autostrade e delle ferrovie inglesi, che sottolinea come “[...] in reality different companies operate in different conditions so that one would expect their average costs to differ even if they were equally efficient (for instance, a large company may have lower unit costs than a smaller company). It is therefore essential to allow for differences in operating conditions when estimating the ‘expected’ levels of costs for benchmarking purposes. Regression analysis and stochastic frontier analysis help to separate the impact of these conditions on costs and isolate the effect of cost efficiency. They have the advantage of accommodating multiple cost drivers and can test their respective relevance in explaining the variations in costs”²⁸.

In buona sostanza, la SFA analizza i dati concreti di tutti i concessionari ed è in grado di separare l’effetto sull’efficienza di costo delle diverse condizioni in cui operano le imprese (sia di grandi che di piccole dimensioni), attribuendo così a ciascuna di esse obiettivi di efficienza conseguibili in funzione delle proprie caratteristiche.

Sulla base della metodologia sopra illustrata, l'Autorità determina inizialmente la quantificazione dell’obiettivo in termini di percentuale complessiva di recupero di efficienza produttiva (X^*) finalizzato a raggiungere la frontiera di efficienza.

²⁸ Cfr. ORR, PR18 Econometric top-down benchmarking of Network Rail, A report, July 2018, pubblicato su: <https://www.orr.gov.uk/sites/default/files/om/pr18-econometric-top-down-benchmarking-of-network-rail.pdf>, punto 59, p. 32.

A valle della consultazione indetta con la delibera n. 16/2019, è stata introdotta una **misura transitoria** che consente al concedente, fermo restando il valore della percentuale complessiva di recupero X^* , di definire, **in prima applicazione**, una diversa declinazione temporale dell'indicatore di produttività X_t rispetto a quella quinquennale prevista dal Sistema tariffario, al verificarsi di una delle seguenti condizioni:

- inefficienza strutturale derivante da un'estesa chilometrica complessiva delle tratte autostradali oggetto della concessione inferiore alla soglia minima definita con delibera dell'Autorità n. 70/2016;
- 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 del sistema tariffario;
- 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.

B.3.3 Dinamica tariffaria della componente di costruzione

La componente tariffaria di costruzione:

- è calcolata *ex-ante* per ciascun anno della concessione, in funzione degli investimenti risultanti dal pertinente cronoprogramma, sulla base dei relativi ammortamenti e remunerazione del capitale investito;
- è verificata annualmente, sulla base dell'effettivo grado di realizzazione degli investimenti.

L'ammissibilità tariffaria degli ammortamenti consente il recupero integrale degli investimenti sostenuti dal concessionario, mentre la remunerazione del capitale investito netto (CIN) permette al concessionario di ottenere un adeguato livello di redditività.

Al fine di preservare il livello di redditività riconosciuto dalle vigenti pattuizioni convenzionali, il sistema tariffario prevede la differenziazione del CIN relativo agli *asset reversibili*, a seconda che si riferisca ad opere realizzate o in corso di realizzazione, ovvero ad opere da realizzare. Ai fini del calcolo del costo afferente alla remunerazione del capitale (vedi *infra*), alle due differenti tipologie di CIN sono applicati, rispettivamente, il Tasso interno di rendimento (TIR) relativo al sistema tariffario previgente (meccanismo di salvaguardia di cui al punto 17) e il WACC (punto 16).

B.3.4 Poste figurative

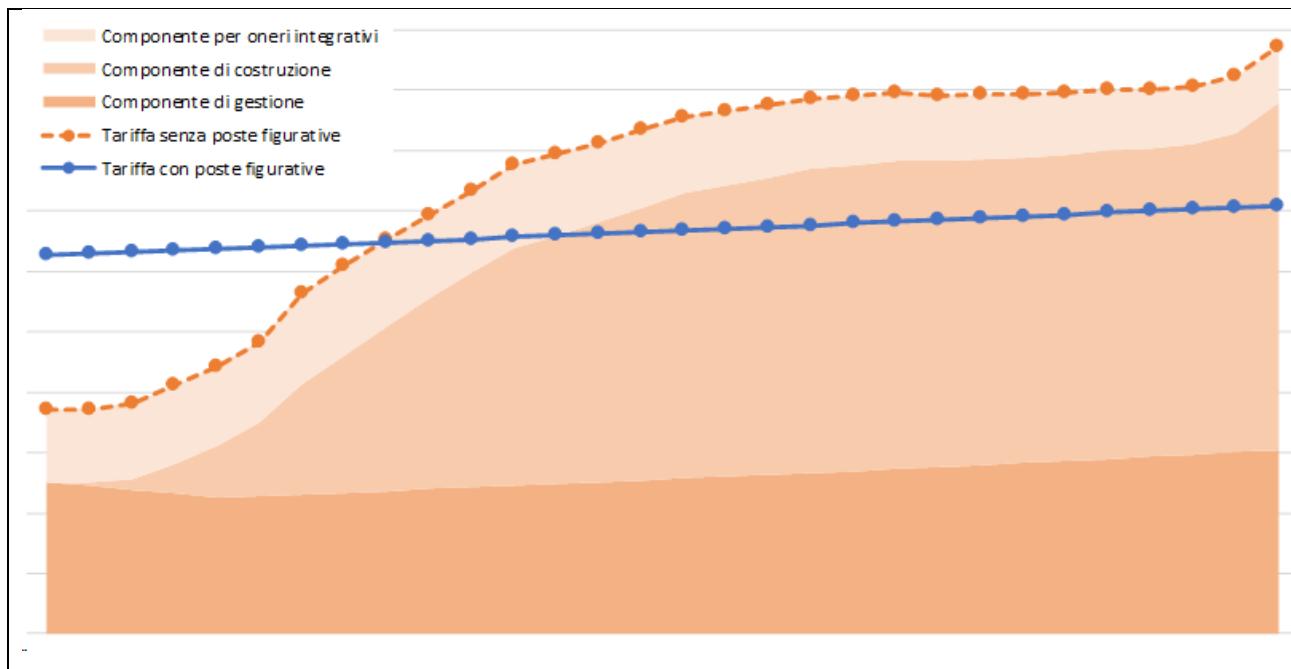
Nell'ambito del modello tariffario autostradale ART, è consentito l'utilizzo di **poste figurative**, di segno positivo o negativo, che ha lo scopo di **assicurare gradualità nell'evoluzione della tariffa**, anche al fine di **evitare squilibri di sistema**, ivi compreso il mancato coordinamento fra i flussi di cassa prodotti dalla gestione autostradale e i fabbisogni finanziari necessari per la realizzazione dei nuovi investimenti.

Ulteriore finalità individuata dall'Autorità è garantire una *"uniformità tariffaria tra periodi regolatori, evitando che l'entrata in esercizio di investimenti cospicui – tipicamente spostata verso la fine della concessione – generi, con l'avanzare del periodo concessorio, incrementi eccessivi della tariffa nel suo periodo finale."* (RI, cit. p. 22).

Le poste figurative sono determinate nel loro valore *ex ante* e rispettano il **principio di neutralità finanziaria**, vale a dire che il valore attuale delle stesse poste figurative deve essere pari a zero. Esse possono riguardare intervalli temporali anche più ampi di un singolo periodo regolatorio.

Nella Relazione illustrativa correlata al documento di consultazione varato con la delibera n. 16/2019 era precisato che *“l’Autorità, nell’esercizio delle proprie funzioni, verifica sistematicamente la corretta applicazione dei principi e dei criteri da essa fissati, anche con riferimento al Piano Economico Finanziario, nel cui ambito procede quindi anche ad una valutazione della congruità delle poste figurative in questione, nonché della neutralità finanziaria del loro valore complessivo. Giova infatti ricordare che le poste figurative sono volte a determinare l’unico effetto di anticipare o posticipare gli incassi da pedaggio.”* (RI, cit. p. 22).

Figura 12. Componenti tariffarie unitarie e poste figurative



Fonte: elaborazione ART

B.3.5 Sistemi di incentivi e adeguamento annuo

Il modello regolatorio ART per le tariffe autostradali si articola ulteriormente ed oltre alle componenti tariffarie di gestione e di costruzione, include una serie di poste che consentono, da un lato, una migliore sostenibilità economica della gestione del concessionario e, dall’altro, ne incentivano l’efficacia nel conseguimento dei diversi obiettivi connessi con la convenzione in materia di politica degli investimenti e tutela della qualità della gestione della rete autostradale affidata nonché di contenimento dei costi per gli utenti.

Emerge, in particolare, la previsione dell’inclusione *ex ante*, nella componente tariffaria di gestione, di **oneri incrementali** derivanti da **sopravvenienze normative o regolamentari** ovvero dall’**entrata in esercizio di nuovi asset**. L’entità di tali oneri è poi verificata annualmente, nell’ambito del monitoraggio.

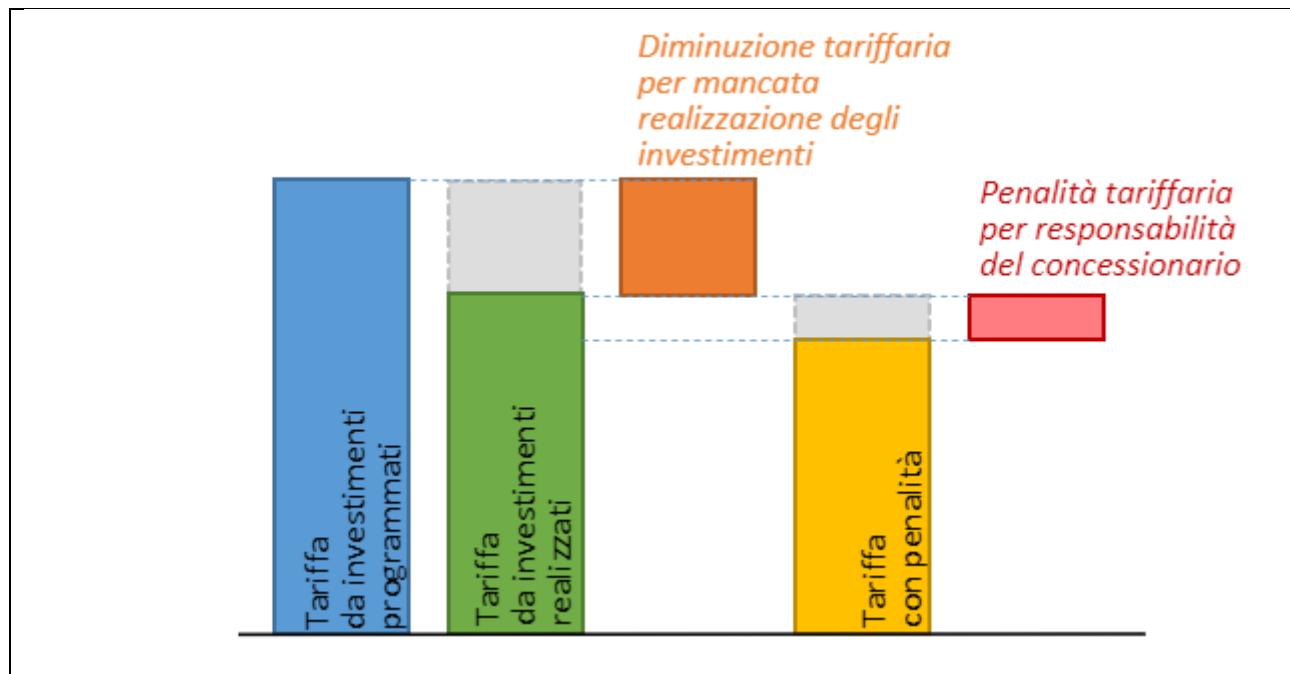
L’Autorità ha definito un meccanismo automatico di adeguamento tariffario correlato all’**effettivo grado di attuazione degli investimenti**, integrato da una penalità applicabile nel caso in cui il ritardo nell’effettuazione degli investimenti sia imputabile al concessionario.

Come si evince dal grafico seguente, il meccanismo prevede due specifiche sub-componenti:

- sub-componente correlata alla **quota cumulata di investimenti effettivamente realizzati**, rispetto all’importo di investimenti programmati per il medesimo periodo;

- sub-componente legata alla penalità correlata alla quota di investimenti non realizzati **per responsabilità imputabile al concessionario**, rispetto alla quota cumulata di investimenti non realizzati.

Figura 13. Adeguamento annuale tariffario e investimenti



Fonte: elaborazione ART

È poi previsto un **sistema di incentivi** volto ad orientare la gestione verso il raggiungimento dei massimi livelli di **qualità dei servizi**; in particolare devono essere sottolineati i seguenti aspetti:

- viene prescritto l'ancoraggio del meccanismo premi/penalità alla sola componente tariffaria di gestione – con l'effetto di produrre, per l'anno successivo a quello delle verifiche, una variazione di detta componente compresa fra -2% e +2%;
- il meccanismo di penalità/premi è disegnato al fine di conseguire un bilanciamento delle prestazioni del concessionario con riferimento a tutte le aree tematiche di *performance* indicate; in altre parole, il meccanismo mira ad incentivare il concessionario verso l'ottenimento di una *performance* che sia allineata, in media, agli obiettivi indicati con riferimento a tutti gli indicatori di qualità.

Tale meccanismo non è del tutto simmetrico, in quanto nella metodologia sono compresi alcuni vincoli che lo rendono particolarmente sfidante per il gestore. Sono, infatti, definite alcune soglie (c.d. "soglia minima" e "soglia obiettivo") e condizioni di applicazione dei premi/penalità (meccanismo "bonus/malus"), in maniera che siano disincentivati comportamenti opportunistici, nel caso in cui il concessionario sia in grado di superare i livelli di qualità richiesta solo per uno od alcuni indicatori, ma non per tutti contemporaneamente, sanzionando ugualmente il mancato raggiungimento dei valori di "soglia minima". Solo al raggiungimento di tutti i valori obiettivo sarà infatti riconosciuto un premio in tariffa, mentre sarà applicata la decurtazione della stessa al mancato raggiungimento della soglia minima anche per un solo degli indicatori di qualità.

Il modello regolatorio prevede l'identificazione, da parte del soggetto concedente, di **almeno un indicatore j-esimo per ciascuna delle seguenti aree tematiche**:

1. *velocità media di percorrenza del flusso veicolare*;

2. *disponibilità dell'infrastruttura (presenza di cantieri, in particolare in ore di punta e periodi vacanzieri);*
3. *fluidità ai caselli (per esempio, disponibilità delle casse automatiche ai caselli e efficienza del sistema Telepass);*
4. *stato della pavimentazione (difetti del manto stradale);*
5. *aggiornamento dinamico delle informazioni tramite panelli a messaggio variabile²⁹;*
6. *predisposizione di adeguate aree di sosta (rispetto alla superficie complessiva) riservate ai veicoli per l'autotrasporto di merci³⁰;*
7. *impiego di Intelligent Transportation Systems (ITS), anche al fine di efficientare la logistica e perseguire l'ottimizzazione dell'utilizzo dell'infrastruttura da parte dei veicoli pesanti e dei veicoli leggeri;*
8. *disponibilità di servizi di connettività (radio-mobile) e copertura del segnale radio sulla rete autostradale, interoperabili, aperti, ed in linea con le più avanzate e consolidate tecnologie del settore delle telecomunicazioni;*
9. *impiego di sistemi automatici per il monitoraggio strutturale delle infrastrutture (in particolare opere di attraversamento, muri di sostegno, rilevati e gallerie autostradali);*
10. *impiego di tecnologie free flow per l'esazione delle tariffe autostradali in grado di evolvere verso soluzioni interoperabili a livello comunitario;*
11. *customer satisfaction rispetto ai livelli di servizio complessivo e specifico per aree di interesse definite dal concedente;*
12. *impiego di barriere di sicurezza laterali in ragione della loro conformità alla normativa tecnica vigente;*
13. *impiego di barriere antirumore, in attuazione del Piano di Risanamento acustico ambientale previsto dalla legge 26 ottobre 1995, n. 447 e successivi decreti attuativi. (Fonte: Punto 24.9, Modello regolatorio ART)*

In ragione del carattere innovativo del meccanismo, si era previsto un periodo di 24 mesi per la sua elaborazione, da realizzarsi in collaborazione tra soggetto concedente e concessionario; tuttavia, come illustrato nella Sezione E (vedi *infra*), il sistema di tutela della qualità non ha ancora trovato applicazione.

A tali componenti rettificative, che incidono al momento del monitoraggio annuale della tariffa e suo adeguamento, si aggiunge un sistema di **revenue sharing**, volto a tutelare gli utenti finali in caso di variazione dei livelli di traffico a consuntivo rispetto a quelli stimati *ex ante*. Tale meccanismo si attiva ad ogni fine di periodo regolatorio ed origina poste che vanno ad abbattere i costi ammessi per quello a seguire nel caso di variazioni di traffico superiori ad una certa soglia, pari al 2%.

²⁹ Tali informazioni dovranno rispettare i contenuti minimi previsti dai regolamenti (UE) n. 885/2013 e (UE) n. 886/2013, rispetto ai quali l'Autorità di regolazione dei trasporti assume le funzioni di organo nazionale indipendente di cui rispettivamente agli articoli 8 e 9 dei citati regolamenti.

³⁰ Area tematica individuata anche con riguardo all'articolo 24 comma 5-bis del Codice della Strada, come introdotto dalla legge 29 luglio 2010, n. 120 (G.U. n. 175 del 29 luglio 2010 suppl. ord.).

B.4 Tipologie di sistemi tariffari

L’Autorità, per mezzo delle delibere finora adottate, ha affrontato tutte le fattispecie regolatorie che afferiscono al settore autostradale, ovvero:

- 1) **nuove concessioni**, assentite:
 - a. mediante **procedure di gara**;
 - b. mediante ricorso al modello dell’***in house providing***;
- 2) **concessioni in essere** che necessitano di una procedura di approvazione degli aggiornamenti e revisioni delle convenzioni autostradali «vigenti» alla data di entrata in vigore del “decreto Genova”.

In considerazione del quadro normativo di riferimento, i principi e le caratteristiche che costituiscono i fondamenti del Sistema tariffario dell’Autorità sono stati adeguatamente adattati al fine di poter ponderare tutte le specificità delle predette fattispecie.

B.4.1 Il tasso di remunerazione del capitale investito

Secondo la Misura 4 dei sistemi tariffari ART (cfr. *infra*) per il settore autostradale, è previsto che ogni concessionario, con riferimento alla durata del periodo concessorio e nel rispetto del principio di correlazione ai costi come riconosciuti dal concedente sulla base dei principi e criteri definiti dall’Autorità, consegua una redditività pari al tasso di remunerazione del capitale *pre-tax*, con riferimento agli investimenti effettuati su *asset* reversibili alla scadenza della concessione.

Per quanto riguarda le nuove concessioni, tale tasso corrisponde al tasso di remunerazione calcolato col metodo del costo medio ponderato del capitale (*weighted average cost of capital*, di seguito: WACC) delle due fonti di finanziamento di un’impresa: capitale di debito e capitale proprio. Il primo stima il costo per l’impresa di un finanziamento a condizioni di mercato, mentre il secondo rappresenta il rendimento che un’impresa deve fornire ai propri azionisti per compensare il rischio relativo all’investimento nell’impresa, ed è comunemente stimato utilizzando il modello di valutazione delle attività finanziarie (*capital asset pricing model*, CAPM).

I valori determinati dall’Autorità per il primo periodo regolatorio secondo la metodologia del WACC sono elencati nella tavola seguente.

Tavola 5. Determinazioni ART dei parametri del WACC per le nuove concessioni

Tratta autostradale	Delibera	WACC nominale <i>pre-tax</i>
A5 (Torino-Ivrea-Quincinetto), A4/5 (Ivrea-Santhià), Sistema Tangenziale di Torino, Diramazione Torino – Pinerolo e A21 (Torino-Alessandria-Piacenza)	n. 119/2017	6,64%
A22 (Brennero-Modena)	n. 73/2018	5,70%
A4 (Venezia-Trieste), A23 (Palmanova-Udine), A28 (Portogruaro-Conegliano), A57 (tangenziale di Mestre, per la quota parte) e A34 (raccordo Villesse-Gorizia)	n. 133/2018	6,16%
A12 (Sestri Levante-Livorno), A11/A12 (Viareggio-Lucca), A15 (diramazione per La Spezia) e A10 (Ventimiglia-Savona)	n. 119/2019	7,01 %

Fonte: elaborazione ART

Per quanto riguarda le concessioni autostradali vigenti, in relazione alle quali il “decreto Genova” ha ampliato le competenze dell’Autorità nella determinazione dei sistemi tariffari, il tasso di remunerazione è pari al TIR scaturente dall’applicazione del sistema tariffario previgente, per le opere realizzate o in corso di realizzazione (cfr. *infra*), mentre è pari al WACC determinato da ART per le opere non ancora realizzate. Nella seguente tavola sono elencati i WACC determinati da ART per tali concessioni, il cui valore per il primo periodo regolatorio di applicazione del sistema tariffario ART è determinato alla Misura 16 dei sistemi tariffari autostradali.

Tavola 6. Determinazioni ART dei parametri del WACC per le concessioni vigenti

Concessionario	Delibera	WACC nominale pre-tax
Raccordo Autostradale Valle d'Aosta S.p.a.	n. 64/2019	
Società Autostrada Tirrenica S.p.a.	n. 65/2019	
Strada dei Parchi S.p.a.	n. 66/2019	
Società Concessioni Autostradali Venete S.p.a.	n. 67/2019	
Società SATAP Tronco A4 S.p.a.	n. 68/2019	
Milano Serravalle-Milano Tangenziali S.p.a.	n. 69/2019	
Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova S.p.a.	n. 70/2019	
Autostrade per l’Italia S.p.a.	n. 71/2019	
Società di Progetto Autostrada Asti - Cuneo S.p.a.	n. 72/2019	
Autocamionale della CISA S.p.a.	n. 73/2019	
Autostrada dei Fiori S.p.a.	n. 74/2019	
Autostrada Torino Savona S.p.a.	n. 75/2019	
Società Autostrada Ligure Toscana S.p.a.	n. 76/2019	
Società Autostrade Valdostane S.p.a.	n. 77/2019	
SITAF S.p.a. Autostrada A32 Torino-Bardonecchia	n. 78/2019	
Tangenziale di Napoli S.p.a.	n. 79/2019	
Tangenziale Esterna S.p.a.	n. 29/2020	6,28%
Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.a.	n. 106/2020	5,73%
Società di Progetto Brebemi S.p.a.	n. 87/2021	5,51% (a)
Autovia Padana S.p.a.	n. 28/2023	6,03% (b)

Fonte: elaborazione ART

(a) ex delibera n. 120/2021.

(b) ex delibera n. 154/2022.

Tale tasso viene aggiornato all’inizio di ogni periodo regolatorio con valenza per l’intero quinquennio, in fase di revisione quinquennale del PEF. Pertanto, l’Autorità procede, entro il 15 settembre di ogni anno, ad aggiornare e rendere noto il tasso di remunerazione del CIN da utilizzare nell’ambito delle procedure di aggiornamento o revisione di cui all’art. 43, co. 1, d.l. 201/2011, nonché per le nuove concessioni; il valore da utilizzare deve essere quello più prossimo all’inizio del nuovo periodo regolatorio.

Nella tavola seguente sono elencati i valori dei WACC determinati a tale scopo a partire dal 2020.

Tavola 7. Determinazioni ART dei parametri del WACC

Delibera	Data di pubblicazione	WACC nominale pre-tax
n. 158/2020	15 settembre 2020	5,51%
n. 120/2021	9 settembre 2021	4,99%
n. 154/2022	14 settembre 2022	6,03%
n. 139/2023	14 settembre 2023	7,69%

Fonte: elaborazione ART

B.4.2 Meccanismo di salvaguardia per le opere realizzate o in corso di realizzazione

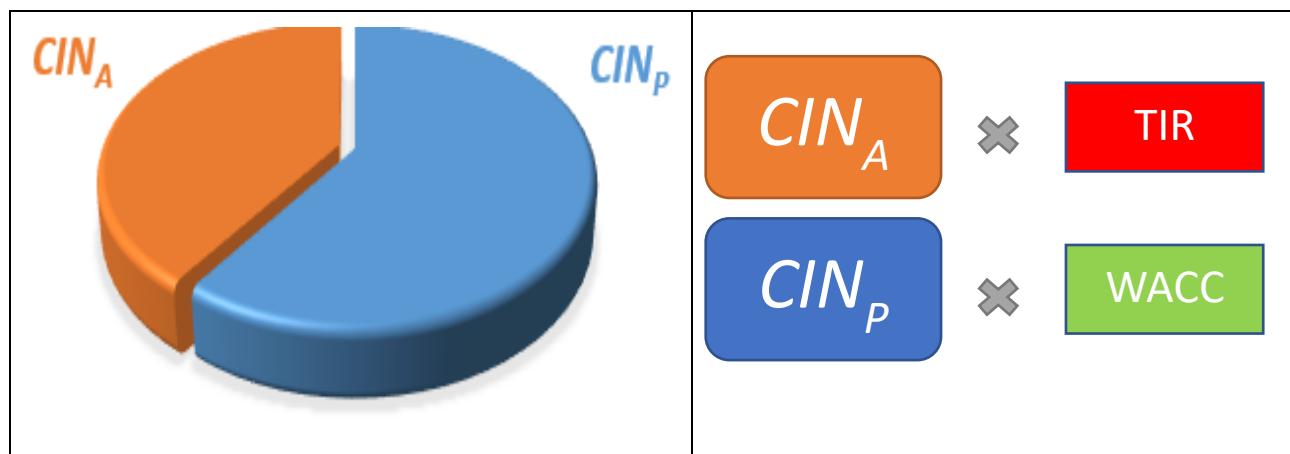
Come già richiamato, ad ART è stata conferita la competenza a regolare i sistemi tariffari per le concessioni in essere, in seguito alle modifiche apportate al d.l. 201/2011 dal d.l. 109/2018. Essa ha dunque svolto il proprio compito sulla base del principio di bilanciamento degli interessi pubblici in gioco³¹, da un lato, quello degli utenti ad un sistema tariffario indirizzato al contenimento dei costi e, dall'altro, quello dei soggetti concessionari, che a fronte di un PEF siglato con il soggetto concessionario avevano pianificato la loro attività, e concluso accordi con soggetti finanziatori per la realizzazione delle opere previste dal piano degli investimenti.

Pertanto, è stata ritenuta ragionevole e proporzionata dall'Autorità una soluzione così articolata: (a) identificazione del capitale investito netto discendente da scelte operate nel precedente assetto regolatorio; (b) applicazione a tale capitale investito netto del tasso di remunerazione concordato con il soggetto concedente. A tal fine, come già accennato, il sistema tariffario ART prevede la seguente differenziazione del CIN relativo agli asset reversibili:

- **(CIN_A) Opere realizzate o in corso di realizzazione:** opere assentite dal concedente che, alla data di pubblicazione del presente Sistema tariffario sul sito web dell'Autorità, siano: (i) **già realizzate**, (ii) **in corso di realizzazione**, in quanto sia già intervenuta la stipula del contratto di affidamento dei lavori o, se antecedente, la consegna dei lavori.
- **(CIN_P) Opere da realizzare:** opere assentite dal concedente: (i) per le quali, alla data di pubblicazione del presente Sistema tariffario sul sito web dell'Autorità, **non sia ancora intervenuta la stipula del contratto** di affidamento dei lavori o, se antecedente, la consegna dei lavori, oppure (ii) che siano oggetto di **nuove pattuizioni convenzionali**.

Mentre al CIN_P si applica il tasso di remunerazione del WACC, al CIN_A è applicato il tasso interno di rendimento (TIR) scaturente dall'applicazione del sistema tariffario previgente, al lordo di oneri finanziari e imposte. Il relativo funzionamento del sistema è illustrato nella figura che segue.

³¹ Come confermato anche dal Consiglio di Stato che ha rilevato la ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento, tale da non ledere il legittimo affidamento delle imprese destinatarie dello stesso: *“Dall'altro lato, sussiste una legittima pretesa dell'impresa a che il passaggio tra i due regimi tariffari tenga conto degli effetti che ciò può creare sul proprio equilibrio finanziario, se del caso attraverso misure quali la previsione di un regime transitorio, tempistiche dilazionate nel tempo, ed eventuali oneri spalmati su più anni, come è avvenuto nel caso di specie. Sicché è compatibile pure con il diritto UE una nuova norma giuridica che si applica a partire dall'entrata in vigore dell'atto-fonte che la rechi, incidendo dunque su rapporti privati o amministrativi ex nunc e non de futuro. Pertanto, i principi di certezza del diritto e di tutela di un legittimo affidamento non ostano di per sé stessi alla possibilità per uno Stato membro di variare e una legge precedente (ed i relativi rapporti in essere) con effetto immediato. Tanto se, secondo i noti canoni di proporzionata ragionevolezza, l'interesse specifico recato dalla norma faccia aggio su quelli conservativi delle posizioni poste dal diritto previgente (arg. ex CGUE, I, 20 dicembre 2017 n. 322; id., X, 11 luglio 2019 n. 180; id., VII, 30 aprile 2020 n. 184), donde l'infondatezza d'ogni questione di disapplicazione dell'art. 37, co. 2, lett. g) del DL 201/2011 e della necessità del rinvio pregiudiziale di essa alla CGUE.”* (sentenza n. 8765/2022).

Figura 14. Meccanismo di salvaguardia per le opere realizzate o in corso di realizzazione

Fonte: elaborazione ART

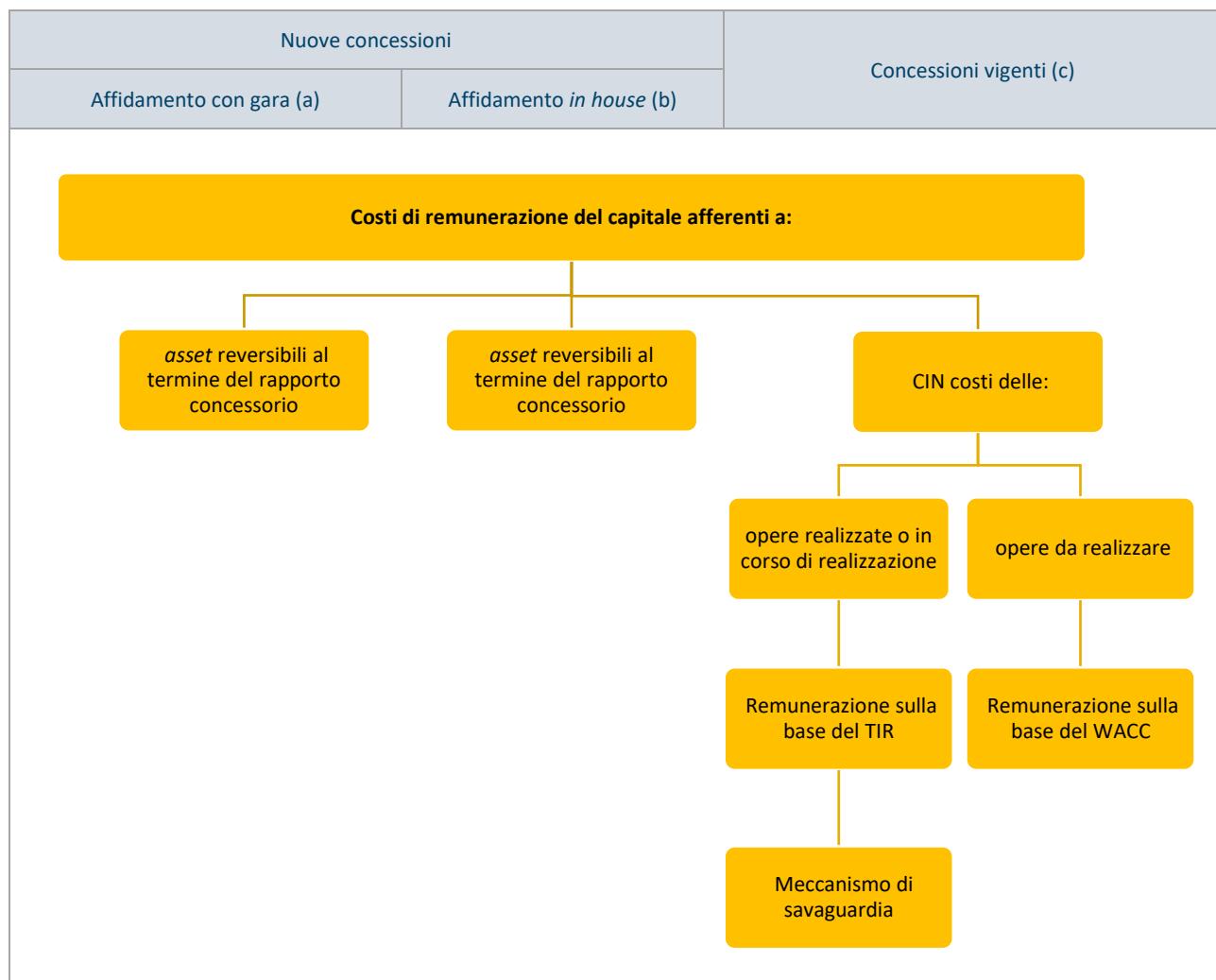
B.4.3 Confronto tra i sistemi tariffari

I sistemi tariffari approvati dall’Autorità presentano tra loro alcune lievi differenze dovute principalmente alle diverse modalità di affidamento delle concessioni (con gara o *in house*) e se si tratta di concessioni vigenti, ovvero già preesistenti al momento dell’approvazione del sistema tariffario per il primo periodo regolatorio, o nuove concessioni.

Le principali differenze si riscontrano con riferimento ai seguenti aspetti:

- remunerazione del capitale investito netto;
- componente tariffaria di gestione;
- applicazione dell’obiettivo di incremento di produttività da efficientamento;
- *revenue sharing*.

Con riferimento alla prima tematica (Figura 15), si riscontrano differenze tra le nuove concessioni e le concessioni vigenti nelle modalità di remunerazione degli asset cosiddetti reversibili.

Figura 15. Remunerazione del Capitale Investito Netto

Fonte: elaborazioni su delibere ART

(a) Riferimento: [Allegato A - delibera n. 119/2017 del 28/09/2017 e Allegato A - delibera 119/2019 del 12/09/2019](#).

(b) Riferimento: [Allegato A - delibera n. 73/2018 del 18/07/2018](#).

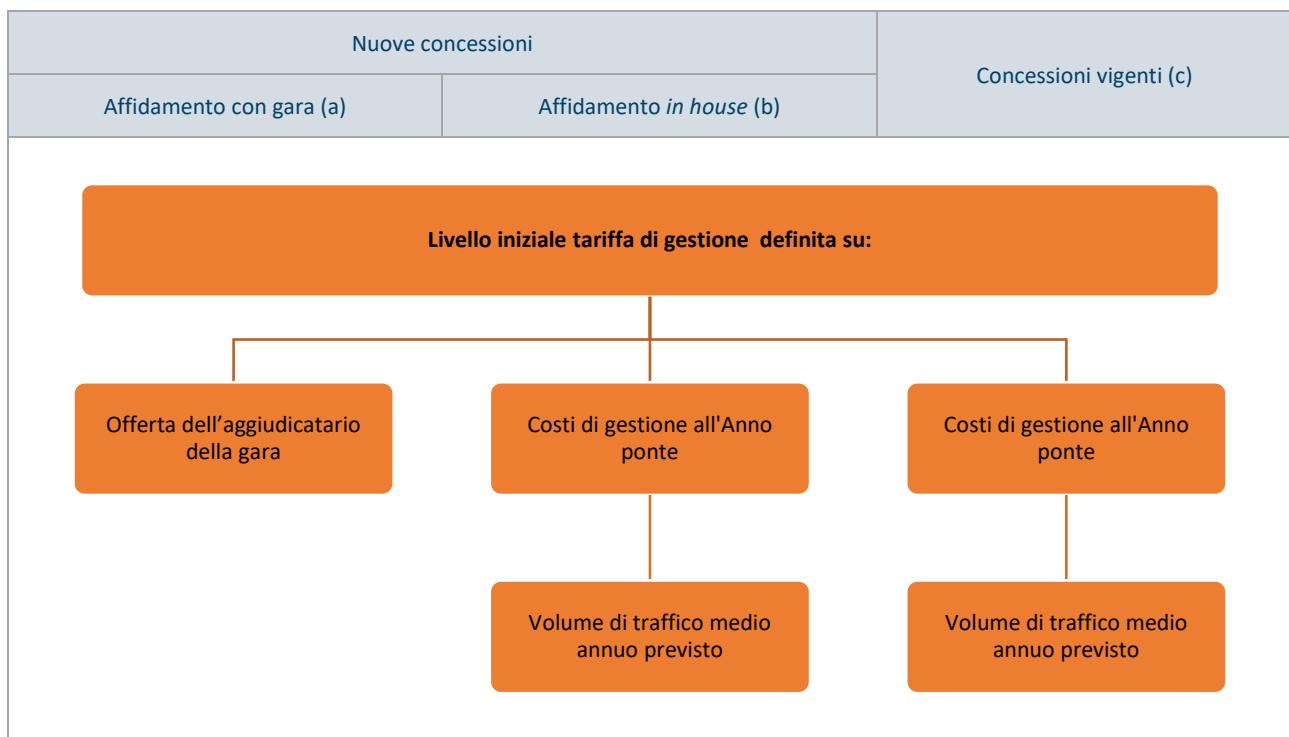
(c) Riferimento: *ex multis*, [Allegato A - delibera n. 77/2019 del 19/06/2019](#).

Infatti, se per entrambi i casi di nuova concessione tali asset sono quelli *“relativi agli investimenti realizzati nel corso della concessione, come quantificati al primo gennaio di ciascun esercizio del periodo regolatorio, comprensivi del valore di subentro eventualmente già corrisposto”*, nei casi delle concessioni vigenti è operata un’ulteriore classificazione del capitale investito netto riferito agli asset reversibili tra: i) opere realizzate o in corso di realizzazione e ii) opere da realizzare.

Questa distinzione produce una differenza nelle modalità di remunerazione delle due componenti. Se per la remunerazione delle opere da realizzare si utilizza il metodo del WACC-CAPM comune a tutti i sistemi tariffari, per la remunerazione delle opere realizzate o in corso di realizzazione è stato definito il meccanismo di salvaguardia, definito per assicurare ai concessionari il recupero degli investimenti già realizzati o “realizzandi” nel rispetto del livello di redditività scaturente dall’applicazione dei sistemi tariffari previgenti. Tale meccanismo, sotto il profilo economico, è quindi in grado di conseguire il duplice obiettivo di assicurare il contenimento dei costi per gli utenti e l’equilibrio economico del gestore.

Nella componente tariffaria di gestione (Figura 16) si è ritenuto opportuno differenziare il caso dell'affidamento con gara delle nuove concessioni rispetto alle altre modalità. In particolare, il livello tariffario iniziale, nel primo caso è definito pari al valore offerto dall'aggiudicatario della gara (evidentemente inclusivo anche della valutazione di eventuali sopravvenienze normative previste *ex ante*), che conseguentemente sarà minore o uguale al livello di tariffa iniziale posto a base della gara; negli altri casi il livello tariffario iniziale è determinato sulla base dei costi di gestione determinati all'Anno ponte in funzione dei costi di gestione all'Anno base – nel caso di affidamento *in house* riferibili al gestore uscente – aggiornati sulla base del tasso di inflazione programmato per l'Anno ponte, e in considerazione dei volumi di traffico medio annuo previsto *ex ante* per ogni anno del periodo regolatorio (cinque anni).

Figura 16. Confronto componente tariffaria di gestione



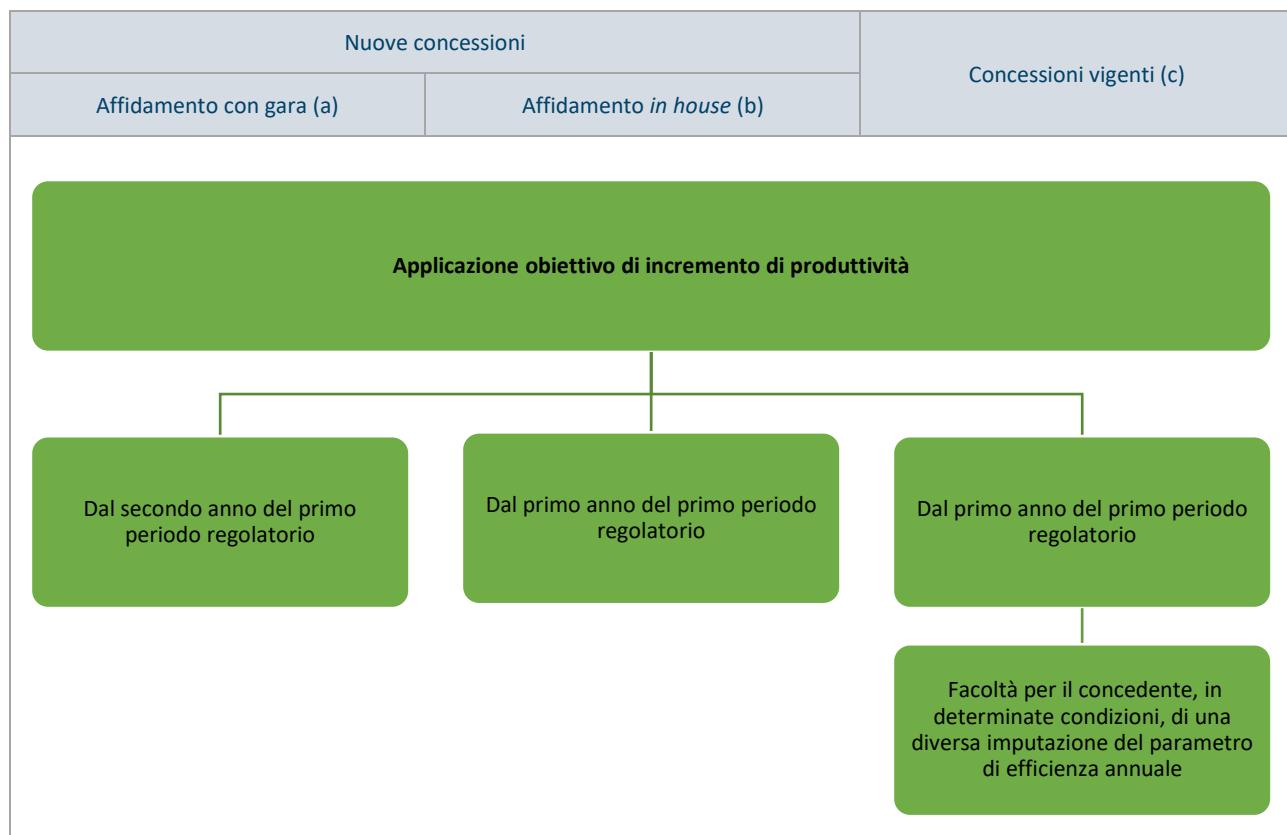
Fonte: elaborazioni su delibere ART

(a) Riferimento: [Allegato A - delibera n. 119/2017 del 28/09/2017 e Allegato A - delibera 119/2019 del 12/09/2019](#).

(b) Riferimento: [Allegato A - delibera n. 73/2018 del 18/07/2018](#).

(c) Riferimento: *ex multis*, [Allegato A - delibera n. 77/2019 del 19/06/2019](#).

Nella (Figura 17) sono riportate le differenze tra i diversi sistemi considerati nell'applicazione dell'obiettivo di incremento di produttività da efficientamento. Si evidenzia in particolare che, mentre tipicamente l'applicazione del parametro di produttività X decorre dal primo anno del primo periodo regolatorio, negli affidamenti con gara delle nuove concessioni l'applicazione avviene dal secondo anno del primo periodo regolatorio poiché si è ritenuto che per il primo anno l'efficienza fosse garantita dalla procedura di affidamento competitiva.

Figura 17. Confronto applicazione obiettivo di incremento di produttività da efficientamento

Fonte: elaborazioni su delibere ART

(a) Riferimento: [Allegato A - delibera n. 119/2017 del 28/09/2017 e Allegato A - delibera 119/2019 del 12/09/2019](#).

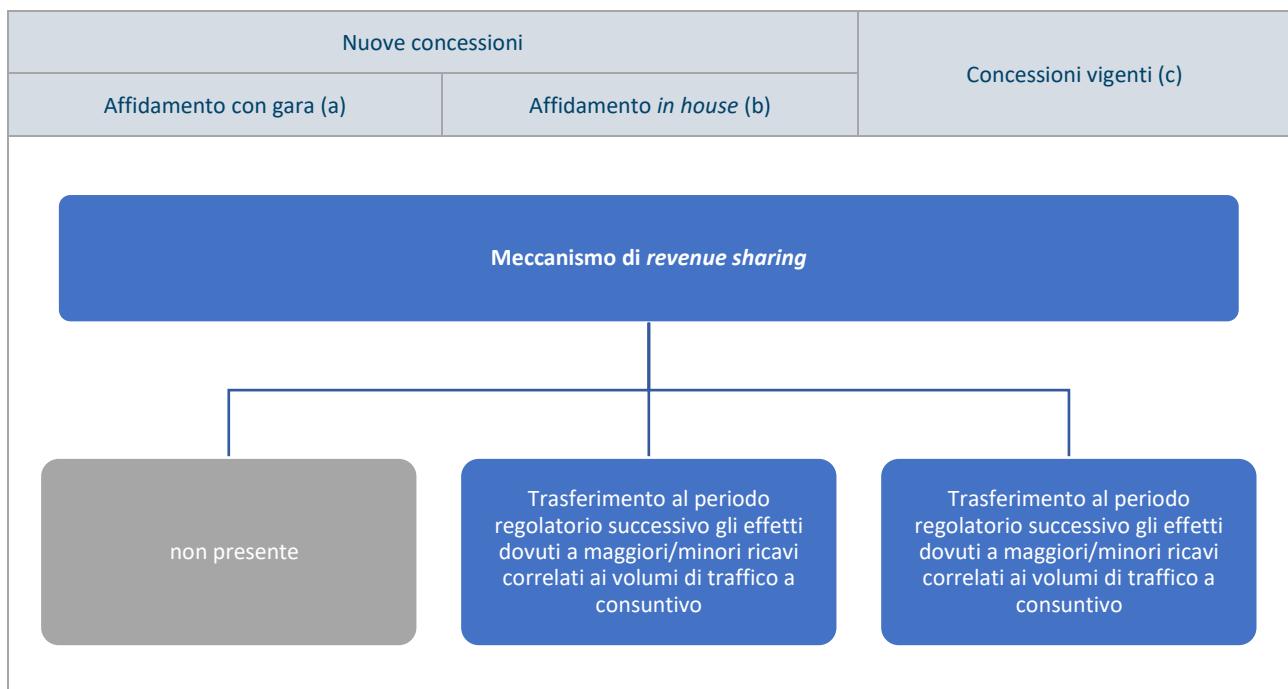
(b) Riferimento: [Allegato A - delibera n. 73/2018 del 18/07/2018](#).

(c) Riferimento: *ex multis*, [Allegato A - delibera n. 77/2019 del 19/06/2019](#).

Inoltre, nei casi di concessioni vigenti, come già riferito nel Paragrafo B.3.2, è attribuita in prima applicazione facoltà al concedente di definire, previa valutazione dell'Autorità, un diverso valore dell'indicatore di produttività annuale, fermo restando il valore della percentuale complessiva di recupero, al verificarsi delle seguenti condizioni: i) inefficienza strutturale dovuta ad un'estensione chilometrica complessiva delle tratte oggetto di concessione inferiore alle soglie definite dall'Autorità con la delibera n. 70/2016 del 23/06/2016; ii) presenza, per ragioni di manifesta, oggettiva e documentata evidenza, di vincoli che non consentono di assicurare il raggiungimento dell'obiettivo di recupero di efficienza produttiva; iii) compromissione, pur in presenza di oggettive e documentate azioni di efficientamento, dei requisiti di solidità patrimoniale.

Per le concessioni diverse da quelle nuove affidate con procedura di gara, è previsto il meccanismo di *Revenue sharing* (Figura 18). Tale meccanismo, che opera a partire dal secondo periodo regolatorio, è finalizzato a contrastare, in termini generali, la sistematica sottovalutazione dei volumi di traffico e il conseguente sovrardimensionamento delle tariffe unitarie, prevedendo un sistema di contenimento degli extra ricavi destinato ad operare al di sopra di determinate soglie³².

³² Tale valore è previsto che venga registrato come posta figurativa a deduzione dei costi ammessi all'anno base per il periodo regolatorio successivo ovvero, per l'ultimo periodo regolatorio, poste a decremento dell'eventuale valore di subentro.

Figura 18. Confronto previsione applicazione *revenue sharing*

Fonte: elaborazioni su delibere ART

(a) Riferimento: [Allegato A - delibera n. 119/2017 del 28/09/2017 e Allegato A - delibera 119/2019 del 12/09/2019](#).

(b) Riferimento: [Allegato A - delibera n. 73/2018 del 18/07/2018](#).

(c) Riferimento: *ex multis*, [Allegato A - delibera n. 77/2019 del 19/06/2019](#).

B.5 Obiettivi della regolazione in materia tariffaria per il settore autostradale

L'obiettivo generale della regolazione ART per il settore autostradale, come richiamato nella Relazione illustrativa correlata al documento di consultazione adottato con delibera n. 16/2019, è addivenire ad una *"metodologia tariffaria basata su criteri uniformi per tutte le concessioni, [che] oltre ad essere coerente con il dettato normativo, risponde all'avvertita e precipua esigenza di promuovere la concorrenza, stimolare l'efficienza produttiva delle gestioni e determinare un contenimento dei costi per gli utenti, attraverso la fissazione di criteri economici elaborati con garanzia di indipendenza (v. Corte Costituzionale, sentenza n. 41/2013) dagli interessi economici dei soggetti regolati"* (RI, cit. p. 16).

Gli obiettivi specifici perseguiti, desumibili dalle *Relazioni Illustrative* e *Relazioni Istruttorie* correlate, sono approssimativamente riportati:

a) Legge istitutiva (d.l. 201/2011, art. 37, comma 2, lettera a))

garantire, secondo metodologie che incentivino la **concorrenza**, l'**efficienza produttiva delle gestioni** e il **contenimento dei costi** per gli **utenti**, le **imprese** e i **consumatori**, condizioni di **accesso eque e non discriminatorie** (...) alle reti autostradali.

b) Legge istitutiva (d.l. 201/2011, art. 37, comma 2, lettera b))

definire (...) i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'**equilibrio economico delle imprese regolate**, l'**efficienza produttiva delle gestioni** e il **contenimento dei costi** per gli **utenti**, le **imprese**, i **consumatori**.

c) Legge istitutiva (d.l. 201/2011, art. 37, comma 2, lettera g))

con particolare riferimento al settore autostradale (...) stabilire per le nuove concessioni nonché per quelle di cui all'articolo 43, comma 1 e, per gli aspetti di competenza, comma 2 **sistemi tariffari** dei

pedaggi basati sul metodo del *price cap*, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione.

d) Punto 1 del Sistema tariffario: principi

- **definizione di un periodo regolatorio su base quinquennale;**
- **distinzione delle attività** tra: (i) direttamente soggette a regolazione tariffaria; (ii) non direttamente soggette a regolazione tariffaria, ma rilevanti ai fini della destinazione della extraprofittabilità generata in virtù dello svolgimento di attività accessorie; (iii) non pertinenti;
- definizione delle **modalità di determinazione delle tariffe di pedaggio**, attraverso:
 - i. individuazione del **perimetro dei costi ammissibili** del concessionario e relativa valorizzazione;
 - ii. individuazione del **livello tariffario massimo iniziale**, da determinare *ex ante* avvalendosi dei riferimenti e dei criteri, di seguito specificati, in relazione alle **singole componenti tariffarie** ed alle correlate **previsioni dei volumi di traffico**;
 - iii. applicazione del “**metodo del price cap, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione**”, come fissato dall'Autorità, a valere sulla componente tariffaria gestionale;
- definizione di un efficace **meccanismo di salvaguardia** (cd. **revenue sharing**), coerente con l'impostazione del modello incentrato sul metodo del *price cap*, finalizzato a trasferire direttamente, in termini di riduzione tariffaria, eventuali maggiori ricavi correlati al fatto che i volumi di traffico a consuntivo si rivelino eccessivamente superiori alle previsioni di traffico (potenzialmente sottostimate);
- definizione di un articolato **meccanismo di penalità/premi per la qualità dei servizi offerti**, volto a fornire al concedente, almeno nell'ambito di predefinite aree tematiche, la possibilità di individuare gli indicatori e i relativi obiettivi di qualità, monitorare il conseguimento degli obiettivi posti, valutare la *performance* del concessionario autostradale, e conseguentemente applicare immediatamente i meccanismi di penalità/premi con effetto diretto sulla tariffa all'utente;
- definizione di un **meccanismo automatico di adeguamento tariffario correlato all'effettivo grado di attuazione degli investimenti**, integrato da una penalità applicabile nel caso in cui il ritardo nell'effettuazione degli investimenti sia imputabile al concessionario;
- definizione di **obblighi di separazione contabile** a carico del concessionario e previsione del relativo sistema di **contabilità regolatoria**.

e) Punto 4 del Sistema tariffario: finalità

- assicurare una dinamica annua della **componente tariffaria di gestione** basata sull'applicazione della metodologia del ***price cap*** e coerente con il conseguimento di un **obiettivo di recupero di produttività**;
- assicurare che, con riferimento alla **durata del periodo concessorio**, il concessionario ottenga, nel rispetto del principio di correlazione ai costi come riconosciuti dal concedente sulla base dei principi e criteri definiti dall'Autorità, una redditività del capitale investito pari al tasso di remunerazione pre-tax di cui ai punti 16 (WACC) e 17 (TIR, solo per le concessioni vigenti), con riferimento agli investimenti effettuati su asset oggetto di concessione (**reversibili**), o su asset di funzionamento del concessionario (**non reversibili**), ove pertinenti ed efficienti;

f) Poste figurative

verificare la **congruità** delle eventuali **poste figurative** di cui al punto 26 del sistema tariffario ART.

C. DESTINATARI DELLA REGOLAZIONE OGGETTO DI VIR

I destinatari dell'intervento di regolazione oggetto di verifica di impatto della regolazione sono identificabili nei concessionari autostradali, e la tavola seguente riporta le Società concessionarie autostradali e la relativa estesa gestita.

Segue una figura che ne evidenzia la geolocalizzazione che, per completezza, include anche i trafori. A partire dal numero identificativo 9, le estese gestite dalle Società concessionarie presentano valori inferiori alla soglia dimensionale ottima minima individuata nella delibera n. 70/2016.

Tavola 8. Società concessionarie autostradali

31/12/2023

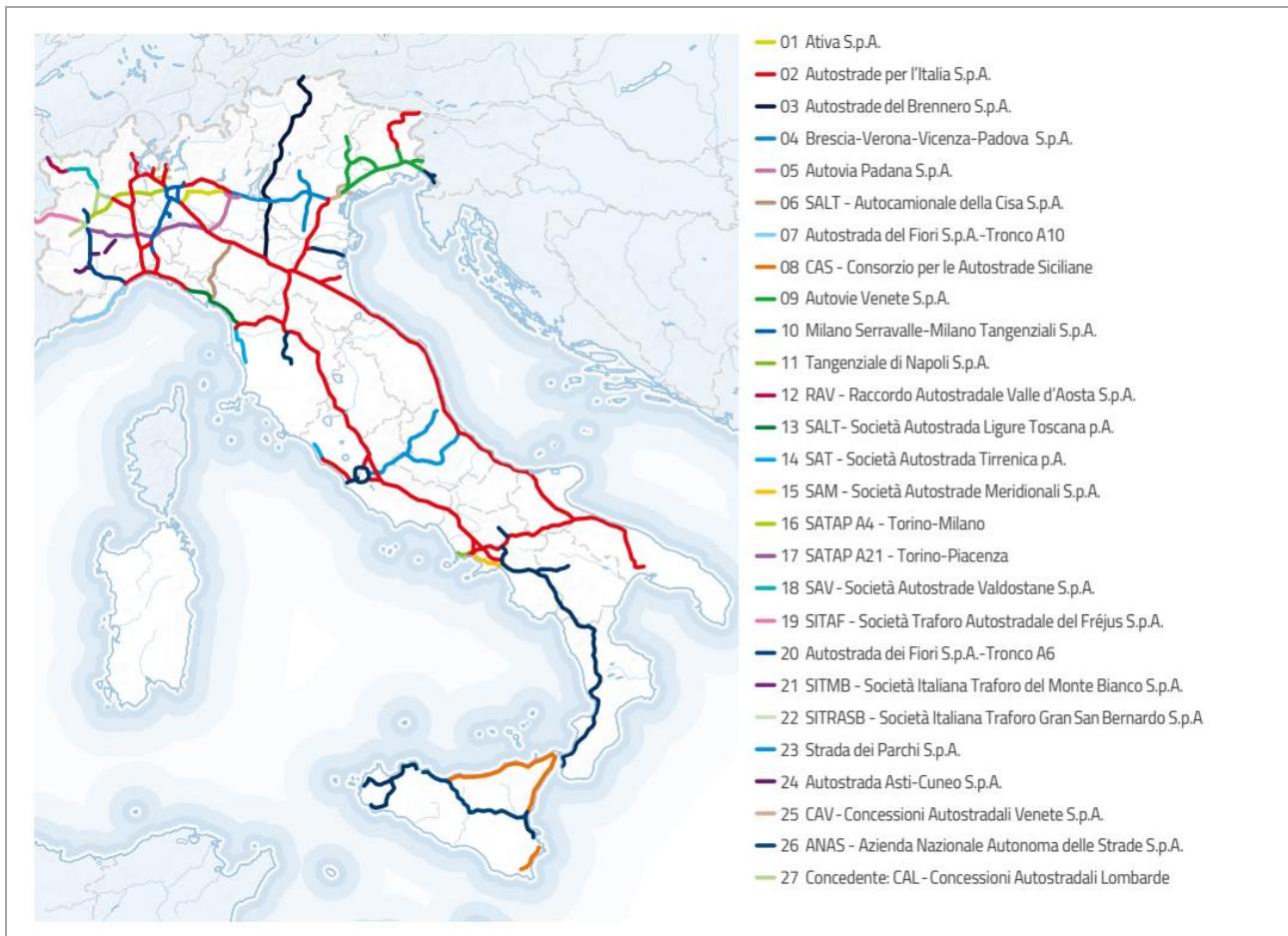
N°	Società concessionarie autostradali	Km di rete in esercizio	Data di scadenza concessione
1	ASPI	2854,6	31/12/2038
2	SIS (a)	382,9	30/12/2034
3	BRENNERO (b)	314,1	30/04/2014
4	CAS	298,4 (c)	31/12/2030
5	SDP	281,4	31/12/2030 (d)
6	CDT (e)	278,8	30/12/2034
7	BR-VR-VI-PD	235,6	31/12/2026
8	AAA (f)	210,2	31/03/2017
9	MI-SERRAVALLE	179,1	31/10/2028
10	AUTOFIORI -A6	132,0	31/12/2038
11	SATAP A4	127,0	31/12/2026
12	AUTOPAD	102,5	28/02/2043
13	SALT - CISA	101,0	31/12/2031
14	SITAF (A32)	77,3	31/12/2050
15	CAV	74,1	31/12/2032
16	SAV	67,4	31/12/2032
17	BREBEMI	62,1	22/01/2040
18	AT-CN	55,7	31/12/2031
19	SAT	54,6	31/12/2046
20	SPN	51,6	31/07/2047
21	APL	41,5	01/07/2060 (g)
22	TEEM	32,8	16/05/2065
23	RAV	32,4	31/12/2032
24	TANA	20,2	31/12/2037
25	AUTOCS	0,0	21/06/2049
Totale		6067,3	

Fonte: database ART e "Settore autostradale in concessione - relazione attività 2020" - Direzione Generale per le Strade e le Autostrade, l'Alta Sorveglianza sulle Infrastrutture Stradali e la Vigilanza sui Concessionari Autostradali

- (a) Nuovo affidatario subentrato a seguito di gara nelle gestioni di ATIVA e SATAP (tronco A21).
- (b) In attesa di richiesta del sistema tariffario a gara da parte del MIT.
- (c) Il dato di CAS comprende la tratta già in esercizio della A18 Siracusa-Gela, attualmente non a pedaggio in quanto in fase di completamento.
- (d) Rispetto a tale termine, va rilevato che, ai sensi dell'art. 14-bis, comma 1, del d.l. 145/2023, convertito con modificazioni dalla L. 191/2023, con il reintegro del concessionario la scadenza della concessione deve essere rideterminata tenendo conto del periodo affidato alla gestione della società ANAS S.p.a.
- (e) Nuovo affidatario subentrato a seguito di gara nelle gestioni di Autostrada dei Fiori (tronco A10) e SALT (tronco Ligure-toscano).
- (f) Subentrato nella gestione *in house* ad Autovie venete S.p.a.
- (g) 30 anni dalla data di entrata in esercizio dell'intero collegamento autostradale.

Figura 19. Mappa della rete autostradale per convenzione

Anno 2021



Fonte: ART, 2023, Relazione annuale al Parlamento

D. MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE DELLA REGOLAZIONE

D.1 Attività istruttoria svolta da ART per l'emanazione dei pareri di competenza

D.1.1 Procedure di aggiornamento e revisione dei piani economico-finanziari

Parallelamente alla definizione dei sistemi tariffari di pedaggio per le nuove concessioni autostradali e per quelle con PEF in scadenza, l'Autorità svolge l'attività di verifica della corretta attuazione della regolazione nell'ambito del procedimento per la revisione e l'aggiornamento periodico dei PEF medesimi, riguardanti le concessioni già dotate di sistema tariffario ART.

Al riguardo, occorre richiamare che l'art. 16 del citato "decreto Genova" ha introdotto, novellando l'art. 43 del d.l. n. 201/2011, il compito dell'Autorità di verificare la conformità, *"per i profili di competenza di cui all'art. 37, comma 2, lett. g), in merito all'individuazione dei sistemi tariffari"* per gli aggiornamenti e le revisioni delle concessioni di cui all'art. 43, comma 1, che comportino variazioni al piano di investimenti o ad aspetti di carattere regolatorio a tutela della finanza pubblica. Tali aggiornamenti o revisioni sono dapprima trasmessi dal MIT all'ART, per la verifica in questione, e quindi al CIPES, che, sentito il NARS, adotta le proprie determinazioni; successivamente, sono approvati con decreto dal MIT, di concerto con il MEF, e infine sottoposti allo scrutinio della Corte dei conti.

In linea generale, ai sensi di quanto previsto dal Sistema tariffario ART, le valutazioni dell'Autorità in ordine alle revisioni e agli aggiornamenti delle concessioni autostradali e dei relativi PEF sono rilasciate a seguito di un procedimento istruttorio che prende avvio da una richiesta della competente Direzione generale del MIT che include, in allegato, lo schema dell'Atto aggiuntivo, nonché il nuovo PEF e PFR, elaborato dal concessionario sulla base del medesimo Sistema tariffario ART (in formato editabile e aperto nelle formule di calcolo), nonché una relazione della stessa Direzione generale in cui sono espresse le proprie valutazioni con riguardo alla suddetta documentazione.

Per le concessioni "in essere", in occasione del primo periodo regolatorio di applicazione del Sistema tariffario ART, detta documentazione è integrata da (i) un aggiornamento del PEF, elaborato dal concessionario sulla base del Sistema tariffario previgente, secondo le modalità di cui al Sistema tariffario ART, per il periodo fino alla scadenza della concessione; (ii) il calcolo, a cura del concessionario, del Tasso interno di rendimento di cui al medesimo Sistema tariffario, sulla base dei dati consuntivi e pre-consuntivi disponibili. Nell'elaborazione di tali documenti, il concessionario tiene conto anche degli eventuali periodi regolatori precedenti per i quali non si sia perfezionato l'iter di aggiornamento del PEF.

L'Autorità rilascia il parere di competenza entro 30 giorni dal ricevimento della citata documentazione, fatte salve eventuali ulteriori esigenze istruttorie che vengono in ogni caso comunicate entro il medesimo termine.

Come noto, le procedure di approvazione degli aggiornamenti o delle revisioni delle convenzioni autostradali, che coinvolgono una molteplicità di soggetti ai diversi livelli, si caratterizzano per la loro estrema complessità, che comporta significativi ritardi nel perfezionamento. Al riguardo, occorre evidenziare che l'Autorità, nell'esercizio delle proprie prerogative circa l'espressione del parere di competenza, si è sempre attenuta alle tempistiche definite all'interno del proprio modello regolatorio. Inoltre, occorre evidenziare che la piena efficacia della novella introdotta dal citato "decreto Genova" è stata limitata anche da una serie di interventi

legislativi che, a partire dal decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162³³, rinviando con cadenza annuale il termine previsto l'aggiornamento dei PEF³⁴, ne hanno finora costantemente differito l'operatività.

Con riferimento alle concessioni in essere, si registra che, a oggi, solo per Società di Progetto Autostrada Asti-Cuneo S.p.a., Tangenziale Esterna S.p.a., Autostrade per l'Italia S.p.a., Società Autostrada Torino-Alessandria-Piacenza S.p.a.-Tronco A4 e Tangenziale di Napoli S.p.a. si sono perfezionati gli atti aggiuntivi contenenti la nuova disciplina contrattuale e regolatoria stabilita dall'Autorità³⁵, nonostante l'obbligo giuridico di integrare le pattuizioni vigenti con il sistema tariffario da quest'ultima introdotto³⁶.

Per quanto attiene alle altre concessioni autostradali, l'iter relativo all'aggiornamento/revisione dei PEF, nonché al perfezionamento degli atti aggiuntivi contenenti la nuova disciplina contrattuale e regolatoria stabilita dall'Autorità, fa registrare differenti stati di avanzamento, a causa delle complessità e del susseguirsi degli interventi legislativi di cui sopra. Il quadro dello stato di avanzamento è riassunto nella tavola che segue.

Tavola 9. Concessioni autostradali e regolazione tariffaria ART

Situazione al 31 dicembre 2023

Concessione	scadenza periodo regolatorio	Status
CONCESSIONI VIGENTI CON SISTEMA TARIFFARIO ART E PEF APPROVATO		
SATAP A4	31/12/2022	In attesa di nuovo PEF (II periodo regolatorio)
AT-CN	31/12/2022	In attesa di nuovo PEF (II periodo regolatorio)
TaNA	31/12/2023	In attesa di nuovo PEF (II periodo regolatorio)
TEEM	31/12/2023	In corso istruttoria parere ART (II periodo regolatorio)
ASPI	31/12/2024	Rilasciate valutazioni ART su aggiornamento tariffario 2024
APL	31/12/2024	Rilasciato parere ART su proposta di revisione anticipata PEF (II periodo regolatorio); Rilasciate valutazioni ART su aggiornamento tariffario 2024 (I periodo regolatorio)

³³ Decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, *Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica*. (c. d. Milleproroghe 2020). Cfr. in particolare, l'art. 13, co. 3, che aveva inizialmente stabilito che per i concessionari il cui periodo regolatorio quinquennale fosse pervenuto a scadenza, il termine per l'adeguamento delle tariffe autostradali relative all'anno 2020 e di quelle relative a tutte le annualità comprese nel nuovo periodo regolatorio, fosse differito sino alla definizione del procedimento di aggiornamento dei PEF predisposti in conformità alle delibere adottate ai sensi della regolazione ART come stabilito dal decreto Genova; la disposizione aveva altresì previsto che entro il 30 marzo 2020 i concessionari dovessero presentare al concedente le proposte di aggiornamento dei PEF, riformulate ai sensi della predetta normativa e che l'aggiornamento di tali PEF dovesse essere perfezionato entro il 31 luglio 2020.

³⁴ Il termine del 31 luglio 2020 inizialmente previsto dal decreto Milleproroghe 2020 è stato successivamente differito negli anni 2020, 2021 e 2022 (nel 2020 dall'art. 13, comma 5, d.l. n. 183/2020, il quale ha altresì esteso all'anno 2021 le tariffe autostradali interessate; nel 2021 dall'art. 2, comma 1, d.l. n. 121/2021; nel 2022 dall'art. 24, comma 10-bis, d.l. n. 4/2022). Da ultimo, il medesimo termine è stato differito al 31 dicembre 2024 dall'art. 8, comma 9, d.l. n. 215/2023).

³⁵ Si precisa che, nel caso di Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.a. (APL), l'iter di adozione del Sistema tariffario ART risulta compiuto tranne che per la registrazione alla Corte dei conti del decreto interministeriale di approvazione dell'Atto Aggiuntivo alla Convenzione di concessione, di cui ART al 31/12/2023 non è ancora stata informata.

³⁶ Si veda, al riguardo, il Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza n. 8765/2022 riferita al contenzioso attivato da una concessionaria contro il Sistema tariffario ART, che ha chiarito che “(...) la regolazione del sistema tariffario posto da ART impone ex lege ad entrambe le parti del rapporto concessorio di stipulare l'atto aggiuntivo che recepisca tal sistema tariffario, a seguito del quale l'ART emana il suo parere sulla conformità di tale atto alla tariffa regolata, prodromico all'adozione degli atti di competenza CIPE”.

Concessione	scadenza periodo regolatorio	Status
CONCESSIONI VIGENTI CON SISTEMA TARIFFARIO ART E APPROVAZIONE PEF IN CORSO, CON PARERE ART RILASCIATO		
SAV	31/12/2023	Rilasciato parere ART su revisione PEF e adozione Sistema tariffario ART; in attesa di completamento iter ex art. 43 d.lgs. 201/2011
AUTOFIORI-A6	31/12/2023	Rilasciato parere ART su revisione PEF e adozione Sistema tariffario ART; in attesa di completamento iter ex art. 43 d.lgs. 201/2011
BREBEMI	31/12/2025	Rilasciato parere ART su revisione PEF e adozione Sistema tariffario ART; in attesa di completamento iter ex art. 43 d.lgs. 201/2011
CAV	31/12/2024	Rilasciato parere ART su revisione PEF e adozione Sistema tariffario ART; in attesa di completamento iter ex art. 43 d.lgs. 201/2011
SDP	31/12/2023	Rilasciato parere ART su revisione PEF e adozione Sistema tariffario ART; concessione revocata e successivamente riassegnata al concessionario ai sensi dell'art. 14-bis del d.l. 145/2023, che ne ha anche modificato la disciplina di riferimento.
CONCESSIONI VIGENTI CON SISTEMA TARIFFARIO ART E APPROVAZIONE PEF IN CORSO, CON PARERE ART NON RILASCIATO		
BS-VR-VI-PD	31/12/2022	In attesa riscontro a nota ART di richiesta chiarimenti/integrazioni e segnalazione criticità del 08/08/2022 (I periodo regolatorio)
MI-SERRAVALLE	31/12/2022	In attesa riscontro a nota ART di richiesta chiarimenti/integrazioni e segnalazione criticità del 05/09/2023 (I periodo regolatorio)
SALT-CISA	31/12/2023	In attesa riscontro a nota ART di richiesta chiarimenti/integrazioni e segnalazione criticità del 25/07/2023 (I periodo regolatorio)
SAT	31/12/2023	In attesa riscontro a nota ART di richiesta chiarimenti/integrazioni e segnalazione criticità del 20/07/2023 (I periodo regolatorio)
SITAF	31/12/2023	In attesa riscontro a nota ART di richiesta chiarimenti/integrazioni e segnalazione criticità del 02/04/2021 (I periodo regolatorio)
RAV	31/12/2023	In attesa riscontro a nota ART di richiesta chiarimenti/integrazioni e segnalazione criticità del 29/12/2020 (I periodo regolatorio)
CONCESSIONI VIGENTI CON SISTEMA TARIFFARIO ART		
AUTOPAD	28/02/2028	Approvato Sistema tariffario ART In attesa di nuovo PEF (I periodo regolatorio)
CAS	31/12/2028	Approvato Sistema tariffario ART In attesa di nuovo PEF (I periodo regolatorio)
CONCESSIONI VIGENTI SENZA SISTEMA TARIFFARIO ART		
SPN	31/12/2024 (PEF previgente)	Sistema tariffario ART da approvare Nuova concessione efficace dall'8/2/2022
AUTOCS	13/07/2023 (PEF previgente)	Sistema tariffario ART da approvare Nuova concessione efficace dal 21/06/2018

Concessione	scadenza periodo regolatorio	Status
NUOVE CONCESSIONI		
AAA affidamento <i>in house</i>	31/12/2024	Rilasciate valutazioni ART su aggiornamento tariffario 2024
CDT affidamento con gara	da verificare	In attesa di nuovo PEF (I periodo regolatorio)
SIS (ex Ativa+SatapA21) affidamento con gara	da verificare	In attesa di nuovo PEF (I periodo regolatorio)
BRENNERO	da verificare	In corso interlocuzioni con MIT, per la definizione del sistema tariffario relativo all'affidamento attraverso finanza di progetto

Nell'ambito dei pareri rilasciati dall'Autorità, le principali tematiche oggetto di osservazioni risultano le seguenti:

- decorrenza del periodo regolatorio e applicazione del Sistema tariffario ART;
- quantificazione del capitale investito netto alla data di entrata in vigore del Sistema tariffario ART;
- metodologia di calcolo del TIR scaturente dal regime tariffario previgente, da utilizzare quale tasso di remunerazione per il CIN correlato alle opere realizzate o in corso di realizzazione;
- determinazione della tariffa unitaria media di riferimento iniziale per il periodo tariffario;
- recupero di efficienza produttiva da efficientamento;
- inclusione di costi di gestione incrementali derivanti da maggiori oneri correlati alla manutenzione dell'infrastruttura;
- dinamica tariffaria e applicazione del meccanismo di poste figurative di cui al punto 26 del Sistema tariffario ART;
- determinazione della componente tariffaria relativa agli oneri integrativi di cui al punto 5.3 del Sistema tariffario ART;
- individuazione del valore di subentro a fine concessione;
- sostenibilità degli incrementi tariffari sulla durata della concessione;
- recupero tariffario degli effetti economici scaturenti dell'emergenza COVID-19;
- indicatori di sostenibilità economica e finanziaria della concessione.

D.1.2 Adeguamenti annuali dei livelli tariffari di pedaggio

Secondo quanto previsto nei Sistemi tariffari ART, sulla base dei dati consuntivi e preconsuntivi disponibili al 30 settembre di ogni anno, il concessionario è tenuto a formulare al concedente, trasmettendola per conoscenza all'Autorità, la proposta di aggiornamento tariffario annuale; tale proposta è basata sull'esito del monitoraggio sul sistema di premi e penalità correlato alla qualità dei servizi, sul grado di effettiva realizzazione degli investimenti previsti nel PEF in vigore, nonché sul conseguente ricalcolo delle poste figurative, finalizzate ad assicurare gradualità nell'evoluzione della tariffa.

Successivamente il concedente, entro il 31 ottobre di ogni anno, effettuate le necessarie verifiche, invia gli esiti al concessionario per gli eventuali aggiornamenti, da trasmettere al concedente e all'Autorità entro i successivi quindici giorni. Conseguentemente l'Autorità, entro ulteriori quindici giorni dal ricevimento di tale ultima documentazione, formula eventuali rilievi al concedente, per i profili di propria competenza.

In tale ambito, l'Autorità si esprime con riguardo alle richieste pervenute dalla competente Direzione generale del MIT che afferiscono a concessioni il cui periodo regolatorio sia in corso. Al fine di assicurare la piena coerenza tra la disciplina regolatoria adottata dall'Autorità e le decisioni giurisprudenziali che impongono uno *“sviluppo ordinato”* dei procedimenti di revisione dei sistemi tariffari,³⁷ resta fermo che, qualora detto periodo regolatorio sia in scadenza al 31 dicembre, l'adeguamento tariffario annuale per l'esercizio successivo, essendo relativo alla prima annualità di un nuovo periodo regolatorio, deve essere definito nel processo di aggiornamento del nuovo periodo regolatorio stesso e, quindi, non può configurarsi come un processo autonomo attuato mediante il trascinamento inerziale dei parametri tariffari determinati nell'ambito del periodo regolatorio in scadenza.

Conseguentemente, nel corso del 2022 sono state respinte le richieste di adeguamento annuale afferenti a SATAP A4 e AT-CN³⁸, mentre nel 2023 sono state rifiutate analoghe richieste di TaNA e TEEM.

D.1.3 Quantificazione degli effetti economici derivanti dall'emergenza COVID-19

Al fine di garantire le condizioni di equilibrio economico-finanziario delle concessioni autostradali, sin dalla fine del 2020 l'Autorità ha avviato interlocuzioni con il MIT relativamente alla quantificazione degli effetti economici sulle concessioni vigenti, direttamente riconducibili alla durata dello stato di emergenza da COVID-19.

A tal proposito, l'Autorità ha segnalato l'opportunità di prevedere una adeguata copertura normativa, analogamente a quanto si è verificato per il settore ferroviario³⁹ e quello aeroportuale⁴⁰ in relazione allo stato emergenziale.

Il confronto con il MIT ha condotto alla definizione, da parte dell'Autorità, di una metodologia contenente principi e criteri univoci volti a considerare gli impatti economici direttamente riconducibili alla durata dello stato di emergenza da COVID-19. In particolare, l'Autorità, con nota del 4 maggio 2021⁴¹, ha fornito al concedente indicazioni per la quantificazione degli effetti economici sulle concessioni vigenti derivanti dall'emergenza sanitaria.

Successivamente, il MIT ha trasmesso alle società concessionarie la metodologia proposta, e dette società, per il tramite della loro associazione di categoria Associazione italiana società concessionarie autostrade e

³⁷ Consiglio di Stato, Sezione VI, sent. n. 3484/2022.

³⁸ Al riguardo, rileva la circostanza per cui, sulla base dei decreti interministeriali emanati a fine anno di concerto fra MIT e MEF, a tali società concessionarie è stato ugualmente consentito di applicare, a partire dal 1° gennaio 2023, un incremento tariffario pari al +4.30%.

³⁹ Si fa riferimento: all'art. 196, commi. 1-3, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*; all'art. 1, comma 679, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*; all'art. 73, comma 4, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, *Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali*; all'art. 25, comma 1 del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, *Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico*.

⁴⁰ Si fa riferimento all'art. 1, comma 715, della citata l. 178/2020 e al citato art. 73 del d.l. 73/2021.

⁴¹ Prot. ART 7405/2021.

trafori (AISCAT), hanno formulato alcune osservazioni e richieste di chiarimento, che sono state portate all'attenzione dell'Autorità. L'Autorità ha quindi trasmesso al MIMS, con nota del 15 luglio 2021⁴², i chiarimenti richiesti sulle questioni sollevate da AISCAT, con particolare riguardo alle modalità applicative dei citati criteri di calcolo già individuati – con parametri omogeni e univoci per l'intero settore autostradale – tramite la citata nota del 4 maggio 2021.

La metodologia individuata dall'Autorità è stata successivamente richiamata in maniera esplicita nel terzo atto aggiuntivo stipulato fra il MIT e ASPI, con il quale è stato fra l'altro recepito il sistema tariffario definito dall'Autorità per tale concessione (cfr. *supra*).

Conseguentemente, nell'ambito dei pareri sugli aggiornamenti dei PEF, l'Autorità si è espressa anche con riferimento agli effetti economici della pandemia, specificando:

- che la loro quantificazione debba rispettare il principio in base al quale la misura di sostegno è destinata a rifondere le perdite occorse e non, invece, ad assicurare il mantenimento della piena redditività della concessione: conseguentemente, il computo dei minori ricavi deve essere effettuato avendo a riferimento un livello tariffario valutato al netto della remunerazione del capitale proprio;
- che il loro recupero debba avvenire tramite i ricavi derivanti da una specifica componente per oneri integrativi – di cui al punto 5.3 dei Sistemi tariffari ART – da considerarsi nella tariffa di pedaggio, senza che tale componente possa beneficiare del meccanismo di poste figurative, riservato invece alla componente tariffaria di costruzione.

Con riguardo alla quantificazione dei suddetti effetti economici, l'Autorità si è espressa, nello specifico, soltanto con riferimento al conteggio effettuato da ASPI in applicazione delle previsioni del 3° Atto aggiuntivo alla propria concessione, comunicando al MIT la necessità di un sostanziale decremento del credito prefigurato dal concessionario, pari ad oltre un miliardo di euro. Va peraltro evidenziato che lo scenario definito in base all'applicazione della metodologia ART non comporta alcuna compromissione dell'equilibrio economico della concessione, posto che il rendimento complessivo, anche a seguito delle rettifiche del calcolo rispetto a quanto prospettato da ASPI, condurrebbe per le annualità 2020 e 2021 a valori in ogni caso largamente maggiori del rendimento di mercato. ASPI ha comunque ritenuto di proporre ricorso dinanzi al TAR del Lazio per l'annullamento, tra l'altro, della citata comunicazione al MIT, afferente alle valutazioni dell'Autorità in merito alla quantificazione in questione.

D.2 Gli esiti giurisprudenziali sui ricorsi in merito ai sistemi di pedaggio concessioni autostradali ART

Le delibere adottate dall'Autorità in tema di definizione dei sistemi tariffari di pedaggio per le **concessioni vigenti** sono state oggetto di svariati ricorsi proposti dalle concessionarie, oramai in gran parte definiti con la conferma della piena legittimità dell'operato dell'Autorità in materia.

Al riguardo, risultano particolarmente significative le sentenze del **Consiglio di Stato del 4 maggio 2022, n. 3484, e del 14 ottobre 2022, n. 8765**.

Con la prima è stato accolto l'appello dell'Autorità per la riforma della sentenza del TAR Piemonte 13 aprile 2021, n. 384, esprimendo un giudizio positivo sulle scelte regolatorie adottate dall'Autorità in relazione alla ragionevolezza delle stesse. Nel contempo, il Consiglio di Stato ha rilevato come l'adozione di un nuovo

⁴² Prot. ART 11119/2021.

sistema di tariffazione si sia reso necessario per ovviare alle criticità riscontrate nel passato ed efficacemente stigmatizzate dalla Corte dei conti, che aveva evidenziato come le concessioni in essere, sovente affidate per estesi archi temporali e senza esperimento di gara, scontavano l'adozione di scelte non attente all'esigenza di assicurare soddisfacenti livelli di efficienza delle gestioni⁴³.

Rigettando le censure di irragionevolezza, la sentenza del Consiglio di Stato n. 3484/2022 sottolinea come l'intervento dell'Autorità abbia introdotto un metodo tariffario unitario, applicabile a tutte le concessioni, consentendo di superare così la frammentarietà dell'ordinamento previgente fondato su eterogenei e plurimi sistemi tariffari (vedi *supra* e *infra*); inoltre, la sentenza evidenzia che il nuovo sistema tende ad assicurare un recupero di produttività, il quale si riflette sul livello della tariffa a beneficio dell'utenza, garantendo, contestualmente, la redditività dei capitali investiti, a conferma della razionalità e della ragionevolezza del nuovo quadro regolatorio ART.

Con la successiva sentenza n. 8765/2022 il Consiglio di Stato ha accolto gli appelli dell'Autorità per la riforma delle sentenze del TAR Veneto del 25 novembre 2020, n. 1127 e n. 1128 e respinto le impugnazioni proposte, rispettivamente, da Società Concessioni Autostradali Venete S.p.a. e dalla Regione Veneto; per l'effetto, sono stati rigettati integralmente i ricorsi di primo grado con cui era stata contestata la legittimità del relativo sistema tariffario introdotto con la delibera n. 67/2019.

In via preliminare, il Consiglio di Stato, esaminando i motivi proposti con gli appelli di CAV e Regione Veneto, conferma che “[...] *la revisione, da parte dell'ART e in base all'art. 16 del DL 109/2018 del sistema tariffario dei pedaggi autostradali, finora pattuito in via convenzionale, persegue scopi di uniformità e razionalizzazione e risponde all'esigenza di superare le criticità del settore autostradale, caratterizzato da monopoli naturali*”.

Più nel dettaglio, il Consiglio di Stato ha ulteriormente enfatizzato la circostanza che “[...] *la modifica del sistema tariffario è stata giustificata per il fatto che le concessioni autostradali in essere, per lo più assentite da decenni e senza l'esperimento di procedure concorsuali, discendono da scelte effettuate senza por attenzione all'efficienza del settore e delle gestioni. Ciò ha determinato un quadro ritenuto disomogeneo e non sufficientemente trasparente, sotto il profilo dei criteri, dei modelli tariffari applicati e dei sistemi di ammortamento degli investimenti [...]*”; ha poi rimarcato che “[...] *Il nuovo metodo tariffario vuol assicurare, anche a beneficio dell'utenza, una maggior efficienza nella gestione delle autostrade, al riguardo ponendo un limite di prezzo massimo di tariffa, sì da contenere i dividendi nei limiti d'una congrua remunerazione. Sicché la novità di un fattore di produttività, da applicare subito anche alle concessioni in essere, non rappresenta di per sé profilo d'illegittimità degli atti ART di regolazione. Anzi, all'intervento regolatorio di ART è inopponibile sia la circostanza che, come nella specie, la Regione, effettiva proprietaria di CAV s.p.a., ritragga profitti dalla tariffa di tal concessionaria (e li destini a fini sociali), sia addirittura quella che, al tempo dell'intervento regolatorio, la realizzazione dell'infrastruttura autostradale sia ancora da ultimare*”.

Quindi, dopo un'analitica descrizione degli elementi su cui si fonda il sistema tariffario introdotto dall'Autorità nonché della metodologia da essa utilizzata, frutto dell'applicazione congiunta del *price cap* e del metodo di comparazione *yardstick regulation*, la sentenza riafferma la piena sostenibilità del nuovo sistema tariffario.

Su tali premesse, il Consiglio di Stato ha proceduto alla puntuale confutazione dei singoli motivi di appello proposti dal concessionario e dalla Regione Veneto.

La sentenza richiama più volte la precedente decisione della medesima Sezione del 4 maggio 2022, n. 3484, e reca, altresì, specifiche argomentazioni su profili non dedotti in quel giudizio.

⁴³ *Rif. Corte dei conti, 2019, Le concessioni autostradali, deliberazione 18 dicembre 2019, n. 18/2019/G.*

Innanzitutto, nell'ambito della disamina del motivo riguardante la conformità dell'intervento regolatorio rispetto ai **principi costituzionali ed europei di certezza del diritto e di legittimo affidamento**, ha nuovamente escluso la sussistenza di un diritto dell'impresa alla "immodificabilità" del sistema tariffario, affermando come la regolazione eterointegri l'assetto convenzionale "[...] nello stesso modo e col medesimo effetto dei casi ex art. 1339 c.c.". Quindi, la sentenza affronta alcuni aspetti della più ampia questione afferente alla definizione del fattore X non indagati dal giudice d'appello nella precedente pronuncia. Essi si appuntano sulla contestazione mossa dal concessionario autostradale all'Autorità d'aver preso in esame, in modo indistinto, sedici modelli statistici di riduzione dei costi, ognuno dei quali costruito sulla base di ipotesi e variabili differenti e, quindi, di fare una media tra i valori scaturenti da essi, pervenendo così a una definizione della X non congruente con la situazione reale dell'appellante. Il Consiglio di Stato ha ritenuto che l'Autorità abbia correttamente esercitato la propria discrezionalità tecnica, attesa l'omogeneità delle variabili utilizzate nei modelli, nonché l'idoneità delle stesse a cogliere le peculiarità dei singoli concessionari. Quanto agli appelli promossi dall'Autorità nei confronti delle sentenze di primo grado, in relazione al capo in cui queste avevano sostenuto l'illegittimità del sistema tariffario perché non adeguatamente personalizzato sulle specificità della concessione in discorso e sui vincoli giuridici ed economici che la caratterizzano, il Consiglio di Stato ha dato atto che "[...] è inibito ad ART di stabilire un quadro di regolazione economica che debba tener conto dei predetti vincoli, a pena di svuotare di significato la regolazione in sé ed il recupero delle peculiarità di ciascuna concessionaria all'interno soltanto delle rispettive gestioni. Ed è altresì precluso ad ART di tener conto di vicende esterne o conseguenti a tali gestioni (in altre parole, di fatti o rapporti che non siano necessari all'efficientamento o che non afferiscano alla gestione) per il calcolo del fattore X, al solo scopo di diminuirne il valore".

Nell'ambito della disamina degli appelli dell'Autorità assume particolare rilievo pure l'argomentazione circa l'erroneità delle sentenze del TAR Veneto nella parte in cui sosteneva che l'efficientamento doveva tener conto dei soli costi operativi. Il Consiglio di Stato, riprendendo le considerazioni già svolte nella citata sentenza n. 3484/2022, ha precisato un'altra volta che "[...] il fattore X è applicato non sui costi (e le loro singole voci), ma per determinare la componente tariffaria di gestione. Si tratta di quella parte di tariffa che si basa, in via prevalente ma non esclusiva, sui costi operativi delle concessionarie [...] In concreto, l'Autorità fissa i criteri per la determinazione della dinamica tariffaria (e non di quella dei costi dell'impresa), lasciando a quest'ultima la libertà di scegliere su quali componenti di costo applicare l'efficientamento imposto. Tali costi, giova ripeterlo anche ora, possono essere sia le varie componenti di costo operativo, sia le componenti di costo di capitale (come gli oneri finanziari), sia, infine, gli altri oneri diversi di gestione (ad es. sanzioni, atti di liberalità). Non è perciò nei poteri di ART di sostituirsi al management dell'impresa concessionaria nel decidere su quale leva occorra in concreto intervenire".

All'esito delle pronunce del Consiglio di Stato n. 3484/2022 e n. 8765/2022, si è assistito alla rinuncia a gran parte del contenzioso pendente in primo grado (cfr. TAR Piemonte sentenze n. 974/2022, n. 980/2022, n. 981/2022, n. 982/2022, n. 983/2022, n. 1204/2022, n. 1205/2022, n. 1209/2022, n. 1210/2022, n. 1211/2022 e n. 1212/2022).

Per la restante parte, le successive pronunce di merito del TAR Piemonte si sono puntualmente attestate sulle posizioni espresse dal giudice d'appello, respingendo sostanzialmente i ricorsi dei concessionari (cfr. TAR Piemonte sentenze del 25 novembre 2022, n. 1027 e n. 1034, nonché del 9 gennaio 2023, n. 24, e del 13 gennaio 2023, n. 46).

Altri ricorsi sono stati oggetto di rinuncia in seguito al completamento dell'*iter* di recepimento del sistema tariffario con l'adozione dell'apposito atto aggiuntivo, recante una espressa clausola in proposito (cfr. TAR Piemonte decreti presidenziali n. 166/2022 e n. 237/2023).

D.2.1 Focus: Neutralità finanziaria delle Poste figurative

Il punto 4.2 dei 16 Sistemi tariffari approvati con le delibere del 19 giugno 2019 (da 64/2019 a 79/2019), alla lettera c), conteneva la seguente formulazione: *“congruità delle eventuali poste figurative di cui al punto 26 ed azzeramento del corrispondente valore complessivo, ottenuto scontando i relativi importi al tasso nominale di remunerazione del capitale di cui al punto 16.6, lettera b”* (sottolineatura aggiunta).

Nel corso della consultazione avviata con delibera n. 176/2019 in riferimento al Sistema tariffario relativo alla concessione assentita da Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A. a Tangenziale Esterna S.p.A., uno dei partecipanti ha osservato che tale formulazione del punto 4.2, lettera c), *“comporta di fatto una sovra - o sotto - compensazione, a seconda dei casi (WACC superiore al TIR o viceversa), per il concessionario, in quanto il TIR del sistema tariffario previgente non verrebbe adeguatamente rappresentato nei flussi corrispondenti alla tariffa di costruzione linearizzata”*⁴⁴.

In accoglimento di tale osservazione⁴⁵, con la delibera n. 29/2020 in riferimento alla medesima concessione, il punto 4.2, lettera c), è stato riformulato al fine di evitare i fenomeni di sovra - o sotto -compensazione indicati, prevedendo l'utilizzo *“di un tasso scaturente dalla media dei tassi di remunerazione pre-tax di cui ai punti 16 e 17, ponderata sulla base del volume degli investimenti”* (sottolineatura aggiunta); detto tasso, adeguatamente rappresentativo di entrambi i tassi di remunerazione riconosciuti, garantisce al concessionario il riconoscimento dell'effettivo livello di remunerazione consentito dal modello tariffario.

Tale nuova formulazione è stata successivamente mantenuta nei Sistemi tariffari adottati con delibere nn. 106/2020, 87/2021 e 28/2023.

Sul punto, è intervenuta la sentenza del TAR Piemonte n. 1034/2022⁴⁶ del 25 novembre 2022, in merito al ricorso proposto da Raccordo Autostradale Valle D'Aosta S.p.a. sulla delibera 16/2019 e, con motivi aggiunti, sulla delibera n. 64/2019. Tale sentenza, al punto 5.2, reca quanto segue:

“Quanto al nono motivo, inerente il calcolo della remunerazione delle poste figurative, si lamenta che la loro verifica e la relativa valutazione congruità, al fine di procedere al loro azzeramento nel periodo concessorio, si ottiene scontandone il valore al tasso nominale di remunerazione del capitale (WACC nominale) e non più anche al TIR (applicando cioè un tasso medio).

ART riferisce che nella prassi applicativa ha preso atto dell'opportunità di utilizzare un tasso medio tra i due sopra indicati per l'attualizzazione delle poste figurative, come richiesto dalla ricorrente.

Tale aspetto ha costituito oggetto di richiesta di chiarimenti istruttori (con ordinanza n. 945/2021).

Sul punto ART ha dimostrato che tale scelta non solo è stata riportata in altri modelli tariffari successivi ma è stata di fatto applicata anche alla ricorrente in sede di parere reso al Ministero Infrastrutture e Trasporti sull'aggiornamento del PEF (cfr. nota prot. 20423 del 29.12.2020, doc. n. 11 di parte resistente).

La doglianza pertanto si presenta fondata nella parte in cui, al punto 4.2.c) dell'Allegato A dispone che l'azzeramento di eventuali poste figurative (di cui al punto 26 del medesimo allegato) è ottenuto scontando i relativi importi al solo tasso nominale di remunerazione del capitale (di cui al punto 16.6, lettera b) e non

⁴⁴ Cfr. osservazione di TEEM: <https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2019/12/Prot.1875-2020-TEEM.pdf>

⁴⁵ Cfr. Relazione istruttoria degli Uffici su delibera n. 29/2020: https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2020/02/RI-delibera-n.-29_2020.pdf

⁴⁶ https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=tar-to&nrg=201900425&nomeFile=202201034_01.html&subDir=Provvedimenti

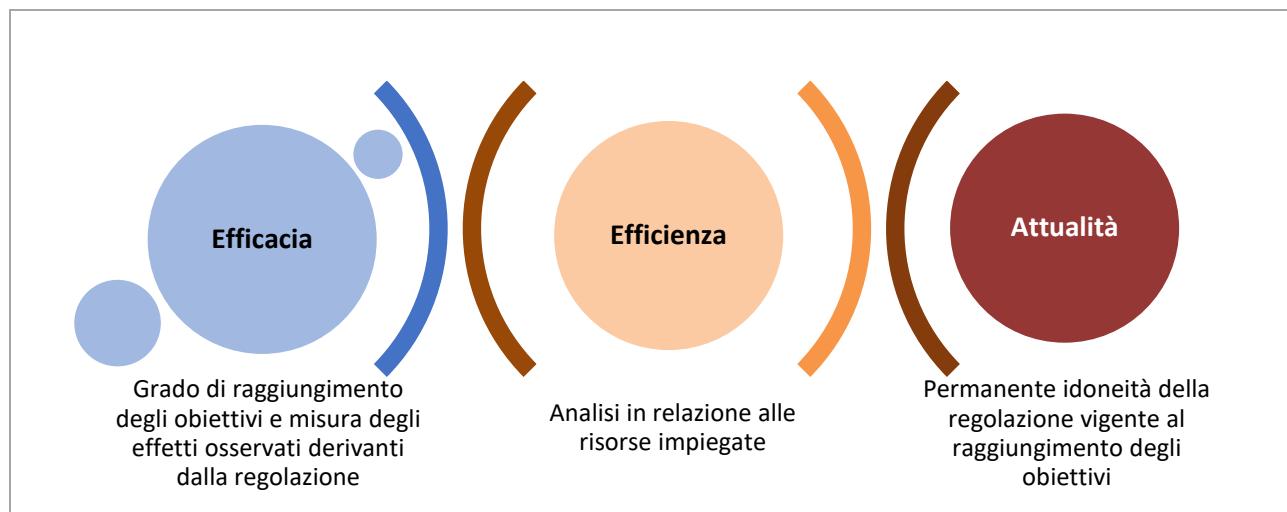
anche ad un tasso medio ponderato fra il TIR previgente, di cui al punto 17 dell'allegato, e il WACC di cui al punto 16 del Sistema tariffario”.

Conseguentemente, il TAR conclude in tali termini:

“6. Conclusivamente il ricorso originario ed il secondo per motivi aggiunti sono infondati e devono essere respinti. Il ricorso con primi motivi aggiunti è fondato limitatamente al nono motivo e deve essere annullato nei limiti di cui al punto 5.2; è infondato e deve essere respinto con riferimento ai restanti motivi”.

L'annullamento parziale della delibera n. 64/2019, motivato dalla differenza, sul punto in esame, tra le delibere adottate in data 19 giugno 2019 (da 64/2019 a 79/2019) e le delibere nn. 29/2020, 106/2020, 87/2021 e 28/2023, determina la necessità di riallineare la specifica regolazione.

E. VALUTAZIONE DELL'ATTUALITÀ, EFFICACIA ED EFFICIENZA DELLA REGOLAZIONE



Come sancito dall'art. 37, comma 2, lettera a) del d.l. 201/2011, l'accesso equo e non discriminatorio alle reti autostradali – secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori – costituisce una delle principali competenze dell'Autorità, così come, ai sensi del medesimo art. 37, comma 2, lettera g), la definizione: (i) dei relativi sistemi tariffari, basati sul metodo del *price cap* con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale; (ii) degli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara per la gestione o costruzione, (iii) degli schemi dei bandi per le sub-concessioni; (iv) degli ambiti ottimali di gestione, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto. La stessa fonte normativa, all'art. 37, comma 2, lettera e), include inoltre fra le competenze di ART la definizione del contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto.

La gestione delle reti autostradali a pedaggio può inoltre a pieno titolo essere ricompresa nell'ambito dei **SIEG**, in quanto afferente ad infrastrutture che, per la sussistenza delle condizioni di monopolio naturale⁴⁷, si configurano come *essential facilities*, assoggettate a regime concesionario e poste a disposizione dei richiedenti contro un corrispettivo.

La natura di SIEG comporta una serie di vincoli nell'esercizio dell'attività:

1. l'affidamento della gestione deve avvenire con **procedure ad evidenza pubblica**, che traguardino gli obiettivi di **efficiente gestione del servizio**, evidenziando i **benefici per la collettività** della forma di gestione prescelta con riguardo agli **investimenti**, alla **qualità del servizio**, ai **costi dei servizi per gli utenti**, all'**impatto sulla finanza pubblica**, nonché agli obiettivi di **universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi**⁴⁸;

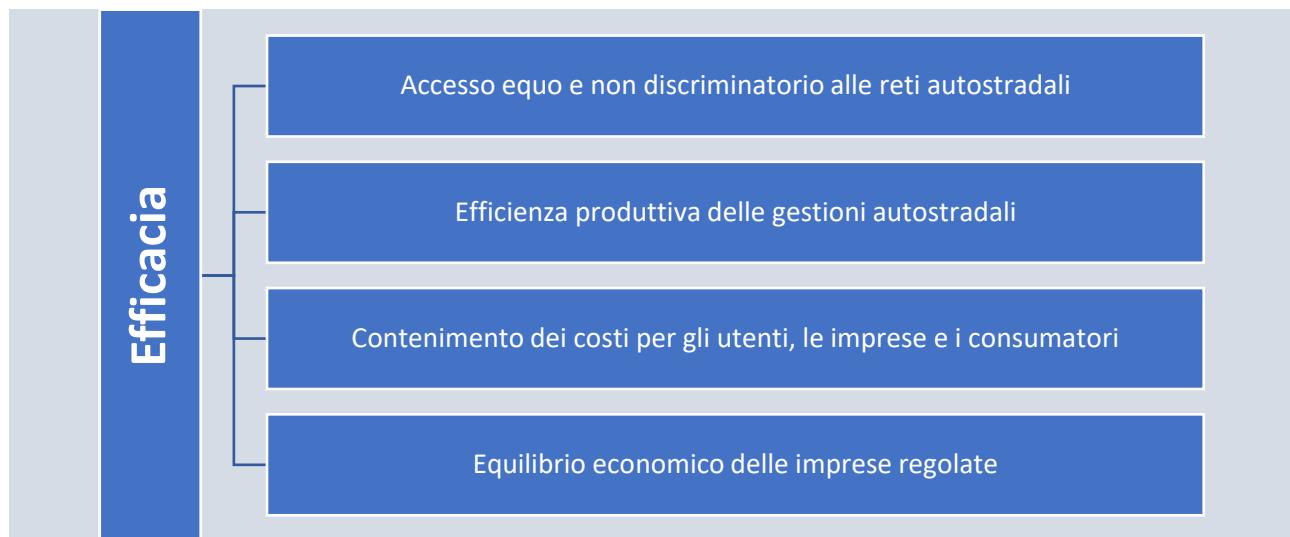
⁴⁷ AGCM, nella segnalazione AS455/2008 relativa a "Schemi di convenzione con la società ANAS S.p.a. sottoscritti dalle società concessionarie autostradali" ([https://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12563290035806C/0/AFC506AAAFD1625C125747F002A3676/\\$File/AS455.pdf](https://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12563290035806C/0/AFC506AAAFD1625C125747F002A3676/$File/AS455.pdf)), afferma, al riguardo, che "Le diverse tratte autostradali (...) non sono generalmente sostituibili per l'automobilista e dunque non sono in concorrenza tra loro.".

⁴⁸ Cfr. art. 17, d.lgs. 201/2022. Si veda inoltre la sentenza della Corte costituzionale n. 325 del 17 novembre 2010.

2. la **durata dell'affidamento** deve essere tale da consentire al concessionario, attraverso le compensazioni economiche costituite dai ricavi della gestione e dall'eventuale previsione di un onere di subentro a fine concessione, il recupero degli importi spesi per la realizzazione degli investimenti programmati e la gestione operativa dell'infrastruttura;
3. al fine di evitare distorsioni ingiustificate della concorrenza, la **compensazione non deve eccedere quanto necessario per coprire i costi netti sostenuti dall'impresa per gestire il servizio, compreso un margine di utile ragionevole**⁴⁹;
4. l'accesso ai tratti autostradali inclusi nelle concessioni deve essere garantito **senza gravare eccessivamente sulle finanze degli utenti**, dal momento che avrà effetto sulla loro mobilità. La ragione per cui le tariffe devono essere sottoposte a cap è di **Mantenere l'infrastruttura effettivamente accessibile alla stragrande maggioranza degli utenti potenziali**, consentendo il completamento degli investimenti fondamentali (ad esempio, il completamento dei tratti autostradali, la riduzione dei rumori, gli allacciamenti urbani). Con riferimento a quest'ultimo aspetto, dal momento che **le tariffe sono il modo in cui viene finanziato l'investimento del concessionario**, l'applicazione di un pedaggio così regolato consente altresì al concessionario stesso di operare secondo condizioni analoghe a quelle normali di mercato, sopportando inoltre il rischio di finanziare la costruzione di tali investimenti sulla rete⁵⁰.

Alla luce di quanto precede, di seguito si illustrano i contenuti della verifica di impatto della regolazione, anche sulla base di quanto rappresentato nella Sezione D relativa al monitoraggio dell'implementazione delle misure di regolazione oggetto di analisi.

E.1 Efficacia della regolazione



⁴⁹ Decisione della Commissione europea del 20 dicembre 2011 riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale [C(2011) 9380]: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0021>. Si veda, in particolare, il Considerando 15.

⁵⁰ Decisione della Commissione europea del 27 aprile 2018 riguardante piano di investimenti per le autostrade italiane. SA49335 (2017/N) e SA.49336 (317/N): https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/271507/271507_2003046_107_2.pdf. Si veda, in particolare, il paragrafo 81 nella versione in inglese.

E.1.1 Accesso equo e non discriminatorio alle reti autostradali

E.1.1.1 Disomogeneità del quadro regolatorio previgente

Come evidenziato nella Sezione B, le misure di regolazione con cui l'Autorità ha disciplinato il sistema tariffario autostradale sono intervenute su di un complesso e articolato quadro normativo-regolatorio previgente, scaturito dall'accumulo di stratificazioni successive, prevalentemente finalizzato ad assecondare la stagione di privatizzazioni avviata a partire dal 1992⁵¹.

Rileva, a tale riguardo e in riferimento al principio di trasparenza, la circostanza per cui il MIT ha disposto la pubblicazione dei contenuti delle convenzioni di concessione - e dei relativi allegati, tra cui i PEF - solo a fine agosto del 2018, poche settimane dopo i tragici eventi di Genova⁵².

Con l'istituzione dell'Autorità, è stato inizialmente definito il regime regolatorio per le nuove concessioni da affidare con gara e con il modello dell'*in house providing*. Le nuove disposizioni del d.l. 109/2018, che hanno esteso le funzioni di regolazione economica dell'Autorità anche alle convenzioni in essere, superando l'originaria distinzione tra "vecchie" e "nuove" concessioni, hanno infine consentito di superare il quadro articolato e disomogeneo sopra descritto, passando all'adozione di un unico sistema tariffario di pedaggio, basato sul *price cap* e con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale.

Quanto ai rapporti fra lo stesso MIT e l'Autorità nell'ambito della finalizzazione dei Sistemi tariffari – con particolare riferimento a quelli afferenti alle concessioni "in essere" – non si può non registrare, come attestato dalla Corte dei conti nel 2019, che, almeno prima dei fatti di Genova, "[...]a mancanza di cooperazione fra i due organismi pubblici – in base all'affermazione ministeriale che "il legislatore non ha mai inteso affidare la regolazione del mercato nel comparto delle autostrade all'Autorità dei trasporti, considerato che l'art. 37 del d.l. n. 201/2012 coinvolge la stessa molto marginalmente e soltanto per formulare un parere relativamente ai nuovi contratti" – ha rappresentato un grave pregiudizio al buon andamento dell'agire amministrativo e alla leale collaborazione fra organi dello Stato".⁵³ Va infatti ricordato, fra l'altro, che solo a partire dal 30 aprile 2019 ART ha potuto avere accesso al pertinente Sistema Informativo "SIVCA", operante presso la Direzione Generale per la vigilanza sulle concessioni autostradali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel quale sono custoditi i dati di contabilità regolatoria delle società concessionarie.

Sebbene il modello regolatorio dell'Autorità abbia, in linea teorica, conseguito l'obiettivo di "**reductio ad unum**" dei sistemi tariffari previgenti, nell'esperienza applicativa sono emersi **alcuni profili meritevoli di affinamento** con riguardo ai principi dell'equità e della non discriminazione nell'accesso all'infrastruttura autostradale, anche alla luce delle ulteriori informazioni acquisite successivamente all'adozione dei sistemi tariffari. In particolare:

- a. come descritto nella Sezione B, il modello ART applicabile alle concessioni vigenti, al punto 17, contiene una **misura di salvaguardia** che consente ai concessionari di "trasferire" alla nuova pianificazione economico-finanziaria parte delle regole sancite dai regimi precedenti: nel merito, il trasferimento si concretizza attraverso:

⁵¹ Cfr. <https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2015/12/Rapporto-Advisory-Board-2015.pdf>. Si veda, in particolare, p. 38.

⁵² Documentazione disponibile al link: <https://www.mit.gov.it/documentazione/convenzioni-regolanti-i-rapporti-tra-il-ministero-e-le-societa-concessionarie>.

⁵³ Cfr. <https://www.corteconti.it/Download?id=145d14c4-8879-4244-a2b0-0f04606402bc>, p. 27.

- la determinazione del cd. “**TIR previgente**”, da utilizzare quale tasso di remunerazione per le opere realizzate o in corso di realizzazione, fondata sui flussi di cassa scaturenti dall’elaborazione di un PEF specifico (cd. “**PEF ombra**”) sulla base del Sistema tariffario previgente per il periodo fino alla scadenza della concessione;
- la quantificazione del **capitale investito netto** alla data di entrata in vigore del Sistema tariffario ART;
- la quantificazione del **credito di poste figurative** cumulato in applicazione dei regimi previgenti alla medesima data.

Tali grandezze, la cui valutazione è posta in capo al concedente sulla base di quanto previsto ai punti 17 e 32 dei Sistemi tariffari ART, risultano evidentemente **condizionate dai criteri regolatori previgenti**, i quali, come richiamato *supra*, presentano significative differenze fra le diverse concessioni. Si registra, in particolare, che:

- i regimi basati, in tutto o in parte, sul modello “a convalida”, che prevedeva incrementi tariffari unitari basati su una quota del tasso di inflazione – e per tal verso sostanzialmente disallineati sia rispetto alle stime di costo sottostanti che in riferimento alle previsioni di traffico – fanno registrare TIR sistematicamente elevati, in ragione del progressivo disallineamento nel tempo fra tariffa, traffico e costi;
- il calcolo del fattore X, nei diversi regimi tariffari sopra menzionati, persegue obiettivi a volte fortemente differenziati, che includono di volta in volta, il recupero di efficienza, il riequilibrio tariffario, il recupero di quote di investimento, influenzando i flussi di cassa alla base della determinazione del TIR;
- il computo del credito di poste figurative cumulato con i sistemi previgenti si basa a sua volta sulla medesima impostazione, scontando inoltre – per le concessioni autostradali *greenfield* – l’accumulo e la capitalizzazione di quote di remunerazione del capitale nel corso delle annualità interessate dalla sola attività di costruzione, non essendo ancora entrata in esercizio alcuna tratta autostradale;

Nella tavola che segue si riporta il valore delle grandezze sopra menzionate (TIR previgente, CIN alla data di entrata in vigore del Sistema tariffario ART e credito di poste figurative maturato alla medesima data in applicazione della disciplina previgente) con riferimento ai PEF che sono stati finora oggetto di istruttoria da parte dell’Autorità, tenuto conto del differente livello di avanzamento di ciascuno di essi nell’ambito dell’iter descritto al successivo Paragrafo E.1.1.2.

Tavola 10. TIR, CIN e credito di poste figurative ereditati dai regimi previgenti

Concessione vigente	Livello di avanzamento nell'iter ART al 31/12/2023	Anno di entrata in vigore Sistema tariffario ART	TIR previgente	CIN previgente (migliaia di euro)	Credito PF previgente (migliaia di euro)
SATAP A4	Atto Aggiuntivo vigente - periodo regolatorio scaduto	2020	7,55%	939.562	98.345
AT-CN	Atto Aggiuntivo vigente - periodo regolatorio scaduto	2020	9,23%	308.224	146.297
TaNA	Atto Aggiuntivo vigente - periodo regolatorio scaduto	2020	6,83% (*)	195.539	59.313
TEEM	Atto Aggiuntivo vigente - periodo regolatorio scaduto	2019	8,33%	1.211.161	307.006
ASPI	Atto Aggiuntivo vigente - periodo regolatorio in corso	2020	13,87% (*)	12.987.835	653.946
APL	Atto Aggiuntivo vigente - periodo regolatorio in corso	2020	6,27% (*)	395.433	163.404
SAV	Rilasciato parere ART - in attesa di sottoscrizione Atto Aggiuntivo	2020	7,86%	300.307	25.151
AutofioriA6	Rilasciato parere ART - in attesa di sottoscrizione Atto Aggiuntivo	2020	8,58%	334.856	84.061
BREBEMI	Rilasciato parere ART - in attesa di sottoscrizione Atto Aggiuntivo	2021	8,10%	1.530.064	938.465
SDP	Rilasciato parere ART - concessione già revocata, in corso di riassegnazione	2020	8,28%	415.901	385.508
CAV	Rilasciato parere ART - in attesa di sottoscrizione Atto Aggiuntivo	2020	6,85%	584.330	231.922
MI-Serravalle	In attesa di riscontro a nota ART del 05/09/2023 di richiesta chiarimenti/integrazioni e segnalazione criticità	2020	24,53%	389.179	61.915
SALT-CISA	In attesa di riscontro a nota ART del 25/07/2023 di richiesta chiarimenti/integrazioni e segnalazione criticità	2020	7,88%	329.473	49.211
SAT	In attesa di riscontro a nota ART del 20/07/2023 di richiesta chiarimenti/integrazioni e segnalazione criticità	2020	7,09%	252.648	60.705
SITAF-A32	In attesa di riscontro a nota ART del 02/04/2021 di richiesta chiarimenti/integrazioni e segnalazione criticità	2020	7,95%	1.120.286	-
RAV	In attesa di riscontro a nota ART del 29/12/2020 di richiesta chiarimenti/integrazioni e segnalazione criticità	2020	6,70%	154.242	168.462

Fonte: elaborazione ART su dati riportati nei PEF allegati ai rispettivi Atti Aggiuntivi alle Convenzioni di concessione, oppure oggetto di parere ex art. 43, d.l. 201/2011, ovvero oggetto di istruttoria ART ai fini del rilascio dello stesso parere.

(*) Il valore del TIR previgente assunto nell'Atto aggiuntivo differisce da quello contenuto nel PEF sottoposto al parere ART (vedi supra, Tavola 1)

Come si può notare, (i) il credito di poste figurative cumulato in breve tempo dalle concessionarie autostradali *greenfield* lombarde (TEEM, APL e BREBEMI), pur caratterizzate da una estesa chilometrica limitata, costituisce più della metà del credito riferibile all'intero *panel* considerato; (ii) ASPI e MI-Serravalle presentano valori del TIR significativamente superiori a quelli delle altre concessionarie, retaggio di regimi tariffari in larga parte basati sul modello “a convalida”.

- b. parimenti, va evidenziato che l'applicazione del nuovo sistema tariffario si concretizza a partire da specifiche assunzioni di base, spesso consolidate nelle convenzioni concessorie e nei successivi aggiornamenti – con particolare riferimento, tra l'altro, (i) ai criteri di **ammortamento** delle immobilizzazioni reversibili e, conseguentemente, (ii) all'appostamento di **oneri di subentro** da corrispondere al concessionario uscente alla scadenza del rapporto concessorio – tali da incidere non

soltanto sulla dinamica tariffaria, ma anche sulla contendibilità dei futuri affidamenti delle stesse tratte autostradali.

Infatti, in alcune delle più recenti procedure di aggiornamento del PEF oggetto di parere da parte dell’Autorità, si è registrata proprio la quantificazione di un rilevante valore di subentro a fine concessione, che determina l’insorgere di una barriera all’ingresso di nuovi operatori al momento del riaffidamento della concessione, a tutto vantaggio del concessionario uscente.

Al riguardo, va innanzi tutto precisato che la quantificazione di tale onere dovrebbe essere posta in correlazione al criterio dell’obsolescenza tecnico-economica e della vita utile dell’infrastruttura autostradale.

In secondo luogo, va rilevato che, ai sensi di quanto previsto al punto 12.2 del Sistema tariffario ART in ordine alla disciplina di ammissibilità del CIN, tale partita – ai fini del calcolo dei costi di capitale – deve essere determinata *“al netto dell’eventuale valore residuo al termine della concessione o della vita utile”*. L’adozione di un approccio che preveda, invece, il congelamento dell’onere di subentro ai fini della remunerazione del capitale investito, comporta un’evidente discrepanza tra il valore del CIN adottato ai fini dell’ammortamento dell’opera (che è assunto al netto del valore residuo) e quello adottato per il calcolo della remunerazione del capitale (che invece lo include).

Va tuttavia considerato che, nell’ipotesi della totale esclusione del valore di subentro dal CIN per il calcolo della remunerazione, si potrebbe determinare la compromissione del principale indicatore di convenienza economica della concessione (ossia del tasso di rendimento di progetto), in quanto tale indicatore potrebbe risultare al di sotto del tasso di remunerazione di mercato fissato da ART ai sensi del punto 16 del Sistema tariffario.

E.1.1.2 Trasparenza e tempistiche delle procedure di aggiornamento/revisione dei PEF

L’esperienza applicativa ha fatto registrare notevoli **difficoltà di enforcement del modello regolatorio ART**, a causa dell’eccessiva complessità del procedimento di aggiornamento quinquennale dei PEF, nonché di quello, non meno significativo, propedeutico all’adeguamento annuale dei livelli tariffari in corso di periodo regolatorio.

Sul primo fronte, infatti, l’iter prevede, nell’ordine, che:

- a) il concessionario proponga al concedente uno schema di Atto aggiuntivo alla convenzione di concessione, corredata della nuova pianificazione economico-finanziaria, inclusiva a sua volta del PFR;
- b) il concedente effettui le proprie valutazioni e, a seguito delle necessarie interlocuzioni con il concessionario, consolidi il citato schema di Atto aggiuntivo e l’allegato PEF-PFR;
- c) lo stesso concedente trasmetta all’Autorità la documentazione consolidata, insieme alle proprie valutazioni relativamente alla conformità al Sistema tariffario ART;
- d) l’Autorità, nel termine di 30 giorni previsto al punto 32 del Sistema tariffario ART, fornisca riscontro al concedente: (i) con il parere di cui alla lettera h); (ii) con una richiesta di chiarimenti e/o integrazioni documentali, inclusiva – ove ne ricorrono i presupposti – di prime valutazioni in ordine ai profili di criticità eventualmente rilevati, in modo che i soggetti interessati possano porvi rimedio ai fini del rilascio del prescritto parere dell’Autorità stessa;
- e) nel caso (ii) odi cui alla lettera d), il concedente trasmetta al concessionario il riscontro dell’Autorità;

- f) nel medesimo caso (ii), il concessionario provveda a ritrasmettere al concedente la documentazione di piano, integrata con gli elementi eventualmente richiesti dall'Autorità, che possono prevedere anche la rielaborazione del PEF-PFR;
- g) sempre nel caso (ii), il concedente rivaluti la documentazione pervenuta e, dopo le necessarie interlocuzioni con il concessionario per il relativo consolidamento, la trasmetta all'Autorità per i seguiti di competenza;
- h) l'Autorità, sempre nel termine di 30 giorni, si esprima infine con il proprio parere, rilasciato ai sensi dell'art. 43, comma 1, del d.l. 201/2011;
- i) il MIT, dopo aver acquisito dal concessionario l'eventuale aggiornamento dello schema di atto aggiuntivo e del relativo PEF-PFR conformemente al parere ART, provveda a richiederne l'iscrizione all'ordine del giorno del CIPESS, ai fini dell'adozione delle determinazioni di cui al citato art. 43, previo parere del NARS. Rileva, al riguardo, che la procedura non prevede una fase in cui ART possa concretamente verificare che il concessionario abbia adempiuto alle prescrizioni eventualmente contenute nel parere ci cui alla lettera h);
- j) il NARS esprima il proprio parere al riguardo;
- k) il CIPESS approvi, con propria delibera, da sottoporre alla registrazione della Corte dei conti, lo schema di atto aggiuntivo e la relativa pianificazione finanziaria, così come da ultimo istruita dal MIT, adottando a sua volta eventuali prescrizioni, anche alla luce del parere NARS;
- l) a seguito dell'intervenuta efficacia della delibera CIPESS, concedente e concessionario procedano al recepimento delle prescrizioni del CIPESS e alla sottoscrizione dell'Atto aggiuntivo nella sua forma finale, inclusivo di tutti gli allegati;
- m) l'Atto sottoscritto sia approvato con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;
- n) detto decreto interministeriale sia sottoposto alla registrazione presso la Corte dei conti per l'integrazione finale dell'efficacia dell'Atto aggiuntivo.

Va evidenziato che il procedimento, oltre a coinvolgere numerosi soggetti ai diversi livelli (concessionario, concedente, ART, MIT, MEF, NARS, CIPESS, Corte dei conti), non prevede esplicativi vincoli temporali, se si escludono quelli introdotti dall'Autorità a proprio carico: ne consegue che i documenti di pianificazione economico-finanziaria, da approvare *ex ante*, acquisiscono invece piena efficacia soltanto a periodo regolatorio ampiamente iniziato, se non addirittura in prossimità della sua conclusione, o addirittura oltre la sua scadenza.

A tale riguardo, la situazione delineata nel quadro riprodotto nella Sezione D e relativo allo status degli iter degli aggiornamenti della pianificazione economica-finanziaria afferenti alle diverse concessioni, con applicazione del Sistema tariffario ART, evidenzia preoccupanti ritardi, posto che, **su 19 concessioni vigenti, solamente 6 applicano correntemente il nuovo regime tariffario definito dall'Autorità**, mentre:

- 5 concessioni sono in attesa di completare l'iter di approvazione del pertinente Atto aggiuntivo, a seguito del rilascio da parte di ART del prescritto parere sul PEF;
- ben 6 si trovano con l'istruttoria del parere ART in corso, essendo state destinatarie, tramite il MIT, di richieste di chiarimento/integrazione da parte degli Uffici dell'Autorità, ancora non riscontrate (in alcuni casi risalenti addirittura al 2020 e al 2021);

- per 2 concessioni sono stati recentemente approvati i relativi Sistemi tariffari e l’Autorità resta in attesa delle proposte di PEF;
- per 2 concessioni, assentite con affidamenti solo recentemente efficaci, deve ancora essere espletato l’iter di approvazione del Sistema tariffario ART.

Non si ritiene che i ritardi che emergono dal quadro sopra delineato possano essere attribuiti alla responsabilità dell’Autorità che, nell’esercizio delle proprie competenze, si è sempre scrupolosamente attenuta alle tempistiche indicate nei propri Sistemi tariffari, fornendo puntuale riscontro entro i prescritti 30 giorni alle richieste di volta in volta pervenute.

Peraltro, con riferimento alle delibere adottate dal CIPESS per l’aggiornamento dei PEF – in cui non paiono rinvenirsi autonome valutazioni da parte dello stesso Comitato sulle ragioni per le quali concedente e concessionario non debbano rivedere la disciplina convenzionale al fine di assicurare la piena conformità al Sistema tariffario ART del PEF posto alla base degli Atti aggiuntivi – occorre rilevare che né il DIPE né il NARS possono esprimersi sugli effetti economico-finanziari derivanti dalla regolazione dell’Autorità.

Sul tema dell’*enforcement* della regolazione ART, non si può inoltre omettere di rilevare come, nel settore autostradale, pur in presenza di un’Autorità indipendente, il legislatore, attraverso l’emanazione di disposizioni normative *ad hoc*, abbia esercitato e continui ad esercitare un improprio ruolo su tematiche di ordine gestionale/contrattuale se non addirittura sul piano regolatorio. Ne costituisce prova, oltre alla continua proroga del termine per l’aggiornamento dei PEF e l’adozione del Sistema tariffario ART – termine che, a partire dalle previsioni dell’articolo 13, comma 3, del d.l. n.162/2019 e tenuto conto delle sue successive modifiche, è al momento fissato al 31 dicembre 2024 secondo le previsioni dell’art. 8, comma 9 del d.l. 2015/2023⁵⁴, il quale prevede inoltre, che, nelle more degli aggiornamenti convenzionali, le tariffe autostradali relative alle concessioni per le quali è intervenuta la scadenza del periodo regolatorio quinquennale siano incrementate nella misura del 2,3%, corrispondente all’indice di inflazione (NADEF) per l’anno 2024 – anche la recentissima approvazione⁵⁵, della disciplina correlata al reintegro di SDP nella gestione delle tratte autostradali A24-A25, nel cui ambito sono espressamente previste deroghe alle previsioni dell’art. 43 del d.l. 201/2011 e al ruolo dell’Autorità.

Appare in ogni caso ineludibile la necessità di prevedere, con il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati, la ridefinizione del procedimento amministrativo di approvazione dei PEF, al fine di assicurare l’adeguata tempestività della rispettiva entrata in vigore, anche nell’ottica di garantire piena operatività alle variazioni tariffarie incluse nei piani, evitando l’emergere di qualunque profilo di discriminatorietà fra le diverse

⁵⁴ L’articolo 8, comma 9, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215, dispone che “All’articolo 13 del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, relativo all’aggiornamento dei piani economico finanziari dei concessionari, il comma 3 è sostituito dal seguente: «3. Entro il 30 marzo 2024 le società concessionarie per le quali è intervenuta la scadenza del periodo regolatorio quinquennale presentano le proposte di aggiornamento dei piani economico-finanziari predisposti in conformità alle delibere adottate ai sensi dell’articolo 16, comma 1, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, dall’Autorità di regolazione dei trasporti di cui all’articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, nonché alle disposizioni emanate dal concedente. L’aggiornamento dei Piani economici finanziari, presentati entro il termine del 30 marzo 2024 conformemente alle modalità stabilite, è perfezionato entro e non oltre il 31 dicembre 2024. Nelle more degli aggiornamenti convenzionali, le tariffe autostradali relative alle concessioni di cui al primo periodo sono incrementate nella misura del 2,3 per cento, corrispondente all’indice di inflazione (NADEF) per l’anno 2024. Gli adeguamenti, in eccesso o in difetto, rispetto ai predetti incrementi tariffari sono definiti in sede di aggiornamento dei Piani economico finanziari.».

⁵⁵ Cfr. decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, “Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili”, convertito con modificazioni dalla Legge 15 dicembre 2023, n. 191. Si veda in particolare art. 14 bis del decreto-legge.

Link: <https://www.normattiva.it/esporta/attoCompleto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2023-10-18&atto.codiceRedazionale=23G00158>

concessioni. Diversamente, non potrà garantirsi quello *“sviluppo ordinato dei procedimenti di revisione dei sistemi tariffari coerente con il nuovo contesto venutosi a delineare a seguito delle illustrate sopravvenienze normative e del quadro regolatorio definito dall’Autorità nell’esercizio delle competenze che le sono proprie”* che anche il Consiglio di Stato richiama quale esigenza derivante dalla volontà del legislatore del 2018 (CdS, sez. VI, n. 3484/2022).

E.1.1.3 Trasparenza e tempistiche delle procedure di adeguamento annuale dei livelli tariffari

Per quanto attiene invece all’adeguamento annuale dei livelli tariffari, l’iter amministrativo prevede una procedura maggiormente codificata⁵⁶, secondo cui:

- a) il concessionario, sulla base dei dati consuntivi e pre-consuntivi disponibili al 30 settembre di ogni anno, formula al concedente, trasmettendola per conoscenza all’Autorità, la proposta di aggiornamento tariffario annuale comprensiva di tutte le informazioni necessarie per la determinazione delle componenti tariffarie integrative;
- b) il concedente, entro il 31 ottobre di ogni anno, effettua le necessarie verifiche in merito: i) ai coefficienti di cui al punto 24; ii) ai coefficienti α_t e Υ_t , di cui al punto 25; iii) al ricalcolo delle poste figurative di cui al punto 26. Gli esiti delle predette verifiche sono comunicati al concessionario e all’Autorità;
- c) entro i successivi 15 giorni, il concessionario procede all’eventuale conseguente aggiornamento del PFR e lo trasmette al concedente e all’Autorità;
- d) entro 15 giorni dal ricevimento della documentazione di cui al punto 28.3, l’Autorità formula eventuali rilievi al concedente, per i profili di propria competenza.

Al riguardo, va rilevato preliminarmente che l’Autorità ha espresso le proprie valutazioni – **nel brevissimo tempo a disposizione per la propria istruttoria**, sopra indicato – solamente su una quantità esigua di richieste di adeguamento⁵⁷, sia in ragione del limitato numero di concessionari che applicano correntemente il Sistema tariffario ART, sia perché, tra essi, alcuni sono già pervenuti alla scadenza del primo periodo regolatorio⁵⁸ e, conseguentemente, sono soggetti, in luogo dell’improcedibile adeguamento annuale, al prescritto aggiornamento quinquennale del PEF e del PFR, nel rispetto dei principi e dei criteri stabiliti nel Sistema tariffario ART, anche correlativamente alla revisione dei parametri del *price cap* (tra i quali i costi riferibili all’Anno base, le previsioni di traffico e l’indicatore di produttività X) e del WACC.

Come già affermato nelle Relazioni illustrate ed istruttorie afferenti al procedimento avviato con la delibera n. 16/2019, l’Autorità, in un’ottica di tutela degli interessi degli utenti e fatti salvi i meccanismi di penalità già previsti dalle normative vigenti, ha ritenuto di introdurre nel proprio Sistema tariffario un **meccanismo di adeguamento annuale della componente tariffaria di costruzione**, da applicarsi nel corso del periodo tariffario, allo scopo di trasferire direttamente ed immediatamente agli stessi utenti finali l’effetto economico conseguente alla **mancata realizzazione degli investimenti programmati** da parte del concessionario.

⁵⁶ Cfr. punto 28 dei Sistemi tariffari ART riferibili alle concessioni vigenti.

⁵⁷ In particolare, nel 2022 sono state rilasciate le valutazioni in ordine agli adeguamenti annuali di TEEM (parere n. 13/2022) e ASPI (parere n. 14/2022), mentre nel 2023 ART si è espressa con riguardo agli adeguamenti proposti da ASPI (parere n. 27/2023), AAA (parere n. 28/2023) e APL (parere n. 30/2023).

⁵⁸ In particolare, per AT-CN e SATAP A4 il primo periodo regolatorio è scaduto il 31/12/2022, mentre per TEEM e TaNA scade il 31/12/2023.

Detto meccanismo è correlato alla quantificazione, anno per anno, degli investimenti effettivamente realizzati, e conseguentemente dei costi effettivamente sostenuti dal concessionario, trovando attuazione attraverso due distinte sub-componenti di adeguamento tariffario:

- la prima, legata al principio secondo il quale in tariffa vengono ammessi esclusivamente i costi ammissibili correlati agli investimenti effettivamente realizzati, superando il sistema previsto dalle previgenti convenzioni uniche, che prevedeva l'accantonamento o il vincolo a riserva dei benefici finanziari conseguenti alla mancata o ritardata realizzazione degli investimenti.

Detta sub-componente è conseguentemente correlata all'importo degli investimenti non realizzati, come emergenti dal confronto tra i costi ammissibili ai fini tariffari programmati nel PFR e quelli risultanti dal monitoraggio annuale, con conseguente rideterminazione del livello tariffario sulla base dei costi effettivamente sostenuti. Ciò presuppone, come previsto al punto 28 del Sistema tariffario ART, un aggiornamento annuale del PFR che contempli una adeguata riprogrammazione degli investimenti non sostenuti;

- la seconda, assimilabile invece ad una vera e propria penalità (in quanto la sua quantificazione va oltre il valore dell'investimento non realizzato), correlata alla circostanza che la responsabilità dell'eventuale mancata realizzazione degli investimenti sia imputabile al concessionario.

Al riguardo, si precisa che il meccanismo di adeguamento si basa su una formula che, benché applicata annualmente, tiene sempre conto – attraverso il coefficiente α – del valore cumulato degli investimenti programmati a partire dal primo anno del periodo regolatorio e fino a quello in corso. Ciò consente di tenere adeguatamente in considerazione sia eventuali anticipi rispetto ai cronoprogrammi approvati *ex ante*, sia il recupero di eventuali ritardi maturati nelle annualità precedenti.

Nel corso delle prime valutazioni dell'Autorità, ai sensi del punto 28 del Sistema tariffario ART, in ordine all'adeguamento tariffario richiesto dai concessionari autostradali a partire dal 1° gennaio 2023, si sono registrate alcune singolarità che si ritiene debbano essere attentamente analizzate.

Innanzi tutto, va segnalato che le variazioni annuali ai livelli di investimento programmati, così come registrate a consuntivo, vengono di norma assunte dal Concedente nell'ambito di una complessiva riprogrammazione dei livelli annui di investimento con riguardo all'intero periodo concessorio, causando uno spostamento in avanti nel tempo della spesa e conseguentemente, incidendo significativamente sul valore attuale netto degli investimenti stessi. Le modifiche così formulate alla programmazione degli investimenti, che peraltro sembrerebbero sostanziasi in una revisione dei contenuti dei documenti di programmazione economica e finanziaria oggetto di approvazione *ex ante* da parte del CIPES, determinano peraltro l'aggiornamento di parametri che, invece, non dovrebbero essere oggetto di ricalcolo all'interno del periodo regolatorio e, più in generale, della dinamica tariffaria.

In secondo luogo, si è registrato che tali variazioni comportano, in alcuni casi, uno scostamento dell'importo complessivo della spesa programmata, che dovrebbe essere adeguatamente documentato da parte del concedente, posto che la circostanza configura un disallineamento del PFR vigente.

Nel merito, occorre poi registrare che, in riferimento ai casi esaminati dall'Autorità, la documentazione pervenuta dal concedente è apparsa, nella maggior parte dei casi, non completamente esaustiva. Rilevano in particolare, al riguardo, le variazioni che si sono potute riscontrare – nell'esame delle richieste pervenute dal MIT – nella programmazione degli investimenti, per le quali, fermo restando il principio che la remunerazione in tariffa possa essere prevista solo per investimenti preventivamente validati dal concedente, non si ritiene che il corredo informativo alle proposte di adeguamento tariffario sia sufficiente a garantire la possibilità, per l'Autorità, di esercitare le proprie funzioni di vigilanza in ordine all'applicazione del Sistema tariffario.

Come già indicato in passato al MIT⁵⁹, appare ineludibile che, nell'ambito del procedimento di adeguamento annuale della tariffa, il concedente debba pervenire all'adeguata formalizzazione di: (i) eventuali aggiornamenti del cronoprogramma degli investimenti riconosciuti in tariffa, preventivamente validati al pertinente livello istituzionale, per le annualità residue del periodo tariffario a partire dall'anno in corso; (ii) eventuali interventi di carattere urgente e indifferibile che, non ancora riconosciuti in tariffa ma approvati in linea tecnica, dovranno essere realizzati nelle residue annualità del periodo tariffario a partire dall'anno in corso. Ciò in totale analogia con quanto già previsto nel settore aeroportuale⁶⁰, nel cui caso la competenza per la valutazione degli investimenti risulta attribuita ad ENAC.

E.1.2 Efficienza produttiva delle gestioni autostradali

Come illustrato in premessa alla presente Sezione E e conformemente alla natura di SIEG della gestione autostradale, il livello dei pedaggi non deve eccedere quanto necessario per coprire i costi netti sostenuti dall'impresa per gestire il servizio, compreso un margine di utile ragionevole.

Il livello dei pedaggi – secondo la disciplina regolatoria dell'Autorità – deve conseguentemente essere **correlato ai costi pertinenti ed efficienti** afferenti alle **attività autostradali**, che nel Sistema tariffario ART sono definite come *“attività attinenti alla progettazione, costruzione, gestione, nonché alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle tratte autostradali destinate alla circolazione dei veicoli, oggetto di concessione”* (Punto 3.1, lettera a).

E.1.2.1 Indicatore di produttività X

Il modello regolatorio dell'Autorità contiene una serie di misure finalizzate all'efficienza produttiva:

- con riguardo alla componente tariffaria di gestione, appare fondamentale l'applicazione della metodologia del *price cap*, declinata in maniera coerente con il conseguimento di un obiettivo di recupero di produttività, nonché del mantenimento/miglioramento della qualità dei servizi offerti;
- con riguardo alla componente tariffaria di costruzione, risultano essenziali le valutazioni circa l'ammissibilità e la corretta quantificazione dei costi afferenti alle opere realizzate o da realizzare in dipendenza dei piani di investimento oggetto di concessione reversibili alla sua scadenza, ivi inclusi gli interventi programmati di manutenzione straordinaria, nonché una congrua remunerazione del relativo capitale investito, anche in riferimento al rischio correlato all'attività autostradale (vedi *infra*).

Con riferimento all'applicazione della metodologia del *price cap*, risulta evidente l'importanza dell'**indicatore di produttività X**. In merito alla determinazione della funzione di costo utilizzata per il calcolo di detto indicatore, occorre rilevare che tale funzione, ed in particolare il set di variabili utilizzate, la forma funzionale e la configurazione dell'inefficienza sono state determinate sulla base di una banca dati contenente informazioni di natura tecnico-economico-finanziaria fino al 2015. Appare pertanto opportuno, pur mantenendo la cornice metodologica della SFA, testare eventuali affinamenti della metodologia rispetto agli aspetti sopra menzionati, alla luce dei cambiamenti nel frattempo intervenuti nel settore (crollo del Ponte

⁵⁹ Cfr. nota ART prot. 14115/2021 del 15 settembre 2021.

⁶⁰ Si veda in particolare, a tale riguardo, quanto previsto al Punto 8.2 dei Modelli di regolazione dei Diritti aeroportuali approvati con delibera n. 38/2023 del 9 marzo 2023.

Morandi, decreto Genova, entrata in vigore della regolazione ART), che possono avere modificato alcuni aspetti della funzione di costo, e che dovrebbero quindi essere aggiornati.

Un ulteriore aspetto degno di nota è la previsione, contenuta nei sistemi tariffari sia per le nuove concessioni sia per quelle “in essere”, a partire dalla delibera 64/2019, che il concedente possa definire, in prima applicazione, una diversa imputazione dell’indicatore di produttività rispetto a quella quinquennale, al verificarsi di una serie di condizioni (estesa chilometrica sotto la soglia minima a definita con delibera dell’Autorità n. 70/2016; presenza, per ragioni di manifesta, oggettiva e documentata evidenza, di vincoli alle azioni di efficientamento; 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).

Tale possibilità era intesa, come rilevato anche dal Consiglio di Stato, con la propria sentenza n. 8765/2022 quale “[...] norma di chiusura e riprova che il sistema regolatorio conosce strumenti di flessibilità utili per tener conto delle circostanze della concreta situazione soggettiva di ciascuna concessionaria”.

Tuttavia, per alcune concessioni i cui PEF sono stati finora analizzati dagli Uffici, la diluizione del recupero di efficienza è stata superiore ai 2 periodi regolatori, ed in un caso addirittura superiore ai 6.

Tavola 11. Concessioni autostradali e applicazione regime di deroga all’efficientamento

Concessione	scadenza I periodo regolatorio ART	diluizione	si applica clausola 20.6	diluita a fine concessione	anni di diluizione contenuti nel PEF
BS-VR-VI-PD	31/12/2022	sì	sì	no	9
MI-SERRAVALLE	31/12/2022	sì	sì	no	9
SATAP A4	31/12/2022	sì	sì	no	7
AT-CN	31/12/2022	sì		no	8
TEEM	31/12/2023	no		no	-
SALT-CISA	31/12/2023	sì		sì	12
SAT	31/12/2023	nel PEF X pari a 2,24% nel primo periodo e pari a 0% nel secondo*, a fronte di una X di 9,6%	sì		
SAV	31/12/2023	sì		sì	13
SITAF	31/12/2023	sì		sì	32
TANA	31/12/2023	sì		sì	20
AUTOFIORI A6	31/12/2023	sì		sì	19
SDP	31/12/2023	concessione attualmente gestita da ANAS			
SAAA	31/12/2024	clausola diluizione non presente nel sistema tariffario		-	-
ASPI	31/12/2024	sì		no	10
RAV	31/12/2024	X pari a 0* nel PEF			
CAV	31/12/2024	sì		sì	13
APL	31/12/2024	sì		no	10
BREBEMI	31/12/2025	sì		no	9

Appare necessario dunque introdurre modalità di controllo di questa forma di flessibilità, al fine di poterne disciplinare l'esercizio nell'ambito dei futuri aggiornamenti dei PEF, quantomeno per assicurarsi che essa non possa essere utilizzata come forma di elusione dall'efficientamento, il tutto a danno dell'utente finale.

E.1.2.2 Livelli di qualità del servizio offerto

Un essenziale corollario alla disciplina del *price cap*, secondo la teoria economica, è rappresentato dal **controllo dei livelli di qualità del servizio offerto**. Infatti, l'adozione di un meccanismo premiale correlato alla qualità dei servizi risulta complementare a quello dell'efficientamento, proprio al fine di evitare che il contenimento dei costi si correli ad una riduzione della qualità del servizio offerto. Appare infatti del tutto evidente che, in assenza di un siffatto meccanismo, le società concessionarie, nel rispondere all'esigenza di efficientarsi sul fronte dei costi di gestione, potrebbero essere indotte a ridurre proporzionalmente la qualità dei servizi offerti, piuttosto che ad operare le scelte organizzative e gestionali necessarie per assicurare il medesimo livello di servizio a costi inferiori.

In applicazione di questo principio, la disciplina tariffaria ART, rispetto alla regolazione previgente, ha ritenuto necessario definire un più generale e articolato meccanismo di penalità/premi per la qualità dei servizi offerti, volto a fornire al concedente, almeno nell'ambito di predefinite aree tematiche, la possibilità di individuare gli indicatori e i relativi obiettivi di qualità, monitorare il conseguimento degli obiettivi posti, valutare la *performance* del concessionario autostradale, e conseguentemente applicare immediatamente i meccanismi di penalità/premi con effetto diretto sulla tariffa all'utente.

A tale riguardo, va puntualizzato che la selezione degli indicatori relativi alla qualità dei servizi spetta al concedente, nell'ambito di un ampio novero di aree tematiche definito dall'Autorità ponendo al centro dell'attenzione i benefici per l'utenza finale. Il sistema concepito dall'Autorità rappresenta, infatti, la cornice regolatoria entro cui si inscrivono i poteri del concedente, che sulla base dei principi definiti nel Sistema tariffario ART è tenuto a determinare puntualmente gli indicatori di qualità, i rispettivi pesi, nonché i valori di soglia in riferimento agli obiettivi da traguardare per ciascuna annualità del periodo tariffario. Si ritiene che le necessarie valutazioni del concedente debbano essere basate su un approccio coerente, oggettivo ed omogeneo per tutto il comparto autostradale, dal momento che, com'è noto, la riforma introdotta dal "decreto Genova" ha tra le altre finalità anche quella di ricondurre a omogeneità la disciplina tariffaria applicabile a tutti i concessionari, superando i molteplici differenti meccanismi precedentemente vigenti e forieri delle numerose criticità più volte evidenziate.

Ad ogni buon conto, si segnala che l'Autorità, nella definizione del Sistema tariffario, ha tenuto conto del fatto che la messa in opera del meccanismo di penalità/premi in oggetto debba prevedere una fase iniziale di misurazione e taratura degli indicatori di qualità, attraverso una stretta collaborazione tra concedente e concessionari; conseguentemente, nelle more dell'implementazione del meccanismo da parte del concedente, quest'ultimo, nel periodo iniziale di transizione della durata massima di 24 mesi, avrebbe dovuto provvedere alla misurazione oggettiva dei distinti livelli degli indicatori di qualità.

Al riguardo, corre l'obbligo di evidenziare come, ad ormai più di 4 anni dall'approvazione dei primi Sistemi tariffari afferenti alle concessioni vigenti e a più di 2 anni dal recepimento degli stessi nell'Atto aggiuntivo riferibile al principale concessionario nazionale, nessun passo avanti sia stato compiuto in riferimento agli adempimenti a carico del concedente in materia di qualità dei servizi. Si registra invece da parte del MIT la *"difficoltà di adottare delle modalità di calcolo che tengano conto di tutte le variabili evidenziate nella sopracitata Delibera"*⁶¹.

⁶¹ Nota MIT del 12 dicembre 2022 (prot. ART 26174/2022).

E.1.3 Contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori

E.1.3.1 *Modulazione tariffaria*

Il livello tariffario finale, praticato dal concessionario all’utente autostradale, è calcolato a partire dalla tariffa media unitaria integrata scaturente dall’applicazione del Sistema tariffario ART, attraverso la relativa **modulazione** – che in generale tiene conto, oltre che della ripartizione per tratte, delle diverse categorie di infrastruttura (montagna-pianura) e di veicolo (secondo il criterio asse-sagoma) – nonché dopo avervi applicato il canone di concessione, il sovraccanone e le imposte.

Al riguardo, il Sistema tariffario ART si limita ad enunciare il principio secondo cui i ricavi complessivi stimati a seguito della modulazione tariffaria devono essere pari a quelli derivanti dall’applicazione della tariffa unitaria media integrata, lasciando al concedente la possibilità di attuare forme di modulazione tariffaria ulteriori rispetto a quelle determinate nel rispetto delle previsioni normative in materia.

Le tariffe unitarie di base praticate dai concessionari autostradali a partire dal 1° gennaio 2023, inclusive del canone dovuto al concedente pari al 2,4%, ma al netto di sovraccanone e IVA, sono riportate nella tavola che segue.

Tavola 12. Concessioni autostradali e categorie asse-sagoma

cod	Concessionaria	Tratta	Categorie asse-sagoma				
			A	B	3	4	5
G06	ASPI*	A	0,05434	0,05575	0,06410	0,10592	0,12820
		B	0,06534	0,06702	0,07707	0,12734	0,15411
G14	SATAP A4	A	0,10596	0,10868	0,12496	0,20650	0,24990
		A	0,10311	0,10577	0,12158	0,20095	0,24322
G21	ATIVA	A	0,06265	0,06423	0,08349	0,13490	0,15739
		B	0,10708	0,12687	0,19887	0,26457	0,30866
G27	SITAF	B	0,12042	0,14267	0,22361	0,29749	0,34708
		B	0,11815	0,13996	0,21940	0,29187	0,34054
G26	Autofiori A6	B	0,06846	0,07020	0,09127	0,14741	0,17205
		A	0,06534	0,06705	0,07708	0,12740	0,15421
G15	SATAP A21	B	0,07843	0,08047	0,09251	0,15285	0,18506
		A	0,04952	0,05075	0,05837	0,09645	0,11676
G07	MI-Serravalle	A	0,12029	0,12338	0,14187	0,23443	0,28379
		A	0,08919	0,09149	0,10527	0,17387	0,21043
		A	0,10955	0,11237	0,12923	0,21346	0,25841
		A	0,03607	0,03699	0,04253	0,07028	0,08510
		A	0,04031	0,04134	0,04753	0,07855	0,09506
		A	0,05203	0,05337	0,06140	0,10143	0,12278
		A	0,05102	0,05234	0,06018	0,09940	0,12035
		A	0,11764	0,12067	0,13876	0,22926	0,27754
		A	0,04953	0,05076	0,05838	0,09648	0,11677
		A	0,05712	0,05860	0,06738	0,11137	0,13476
G02	BRENNERO	A	0,04589	0,04711	0,05417	0,08952	0,10835
		B	0,05542	0,05686	0,06539	0,10800	0,13073
G09	SAAV	A	0,05803	0,05955	0,06845	0,11307	0,13690
		B	0,04614	0,04729	0,05442	0,08990	0,10883
G54	CAV	A	0,04786	0,04910	0,05646	0,09326	0,11289
		A	0,09819	0,10065	0,12277	0,19534	0,23407
		A	0,09819	0,10065	0,12277	0,19534	0,23407
G17	SAV	B	0,16469	0,16889	0,21951	0,35464	0,41379
		B	0,16120	0,16534	0,21493	0,34721	0,40512
		B	0,09951	0,11735	0,18365	0,24491	0,28570
G18	Autofiori A10	A	0,07368	0,07554	0,09822	0,15864	0,18509
		B	0,11049	0,11333	0,14731	0,23796	0,27762
G28	SAT	B	0,10965	0,11246	0,14620	0,23617	0,27553
		B	0,09907	0,10164	0,13209	0,21337	0,24895
G11	SALT CISA	B	0,09007	0,09237	0,10629	0,17553	0,21250
		A	0,04675	0,05515	0,08630	0,11508	0,13429
G39	CAS	A	0,02540	0,02993	0,04687	0,06248	0,07292
		B	0,03809	0,04493	0,07031	0,09375	0,10938
		B	0,04122	0,04229	0,04863	0,08035	0,09725
G29	RAV	B	0,22594	0,30265	0,39346	0,63561	0,74154
		A/per asse	0,38618				
G23	TaNA	A	0,10111	0,12748	0,19953	0,26602	0,31040
		A	0,17134	0,20559	0,24198	0,39462	0,47630
G43	AT-CN	A	0,17921	0,19187	0,22689	0,36830	0,44370
		A	0,11527	0,14588	0,19178	0,21014	
G81	TEEM	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4		
		A	0,12139	0,15301	0,20095	0,22034	
		A	0,13568	0,17138	0,22544	0,24686	
		A	0,11527	0,14588	0,19178	0,21014	
		A	0,11527	0,14588	0,19178	0,21014	
G82	APL	Tratta A					
		Tratta B1					
	Como 1						
	Varese 1						

Note:

Tratta A = Tariffa di pianura

Tratta B = Tariffa di montagna

ASPI* dal 1/7/2023 variazione +1,34%

fonte: MIT, "Verifica sulla corretta applicazione delle tariffe autostradali e relativi adeguamenti annuali". Prot. ART 16890/2023

I dati sopra rappresentati evidenziano un quadro significativamente eterogeneo, che presenta sensibili differenze nei criteri di applicazione della modulazione per tratta, tipologia di rete e tipologia di veicolo, sul quale si ritiene che l’Autorità possa intervenire, pur nel rispetto delle specifiche tariffe unitarie medie risultanti per ciascuna concessione dall’applicazione del Sistema tariffario ART, al fine di assicurare il rispetto del principio di equità nell’accesso all’infrastruttura autostradale.

Infatti, si rileva, da un lato, l’assenza di un criterio unico che consenta la differenziazione fra le tratte a tariffa di montagna e di pianura, che peraltro non viene adottata da tutti i concessionari; dall’altro, si registra che lo scostamento percentuale fra i livelli tariffari praticati alle diverse tipologie di veicolo presenta valori diversi a seconda della concessione.

E.1.3.2 Credito di poste figurative derivante dal sistema previgente

Per quanto attiene agli elementi del Sistema tariffario ART che sono “ereditati” dai previgenti regimi tariffari – riferibili, come già illustrato al Paragrafo E.1, (i) al TIR previgente, (ii) al CIN consolidato alla data di entrata in vigore del nuovo regime, nonché (iii) al credito di poste figurative maturato, in applicazione dei regimi previgenti, alla medesima data – occorre registrare che alcuni concessionari, nell’elaborazione delle proposte tariffarie, hanno ritenuto di trattare tali partite in modo non pienamente conforme al modello dell’Autorità. Ci si riferisce in particolare al **credito di poste figurative derivante dal sistema previgente**, per il quale alcuni concessionari hanno ritenuto di calcolare la quota dei costi di capitale (di seguito, anche *capex*) da inserire nella dinamica della componente tariffaria di costruzione nel seguente modo:

- inserendo, quale valore del capitale investito netto alla data di entrata in vigore del Sistema tariffario ART, l’importo validato dal concedente;
- prevedendo, per l’ammortamento di tale somma, l’applicazione al 1° gennaio di ogni anno della relativa aliquota al capitale residuo, annualmente rivalutato adottando il TIR previgente. Non si prevede invece una specifica posta di remunerazione del capitale.

In tal modo, le quote di ammortamento annualmente determinate incorporano al loro interno anche la remunerazione del capitale investito, e il recupero del capitale avviene secondo un meccanismo a quote di *capex annuali crescenti nel tempo*.

Il trattamento della stessa posta secondo la logica applicata alle immobilizzazioni reversibili, e per tal verso pienamente conforme al modello ART, avrebbe comportato invece i seguenti passaggi:

- la partenza dallo stesso valore di capitale investito netto alla data di entrata in vigore del Sistema tariffario ART;
- l’applicazione annua della pertinente quota di ammortamento;
- l’applicazione annua di una quota remunerazione, pari alla moltiplicazione del capitale residuo al 1° gennaio di ogni anno per il tasso TIR;
- il calcolo del *capex* annuo da inserire in tariffa come somma della quota di ammortamento e della quota di remunerazione.

All’applicazione di tale meccanismo, nel caso di ammortamento a quote costanti, conseguirebbe un andamento progressivamente decrescente dei *capex* annuali.

Corre l’obbligo di precisare che, siccome l’intero costo di capitale afferente alla componente tariffaria di costruzione è sottoposto al meccanismo di poste figurative di cui al punto 26 del Sistema tariffario ART, nel calcolo della dinamica tariffaria linearizzata la differenza nello sviluppo temporale dei *capex* sopra illustrati, derivante dall’applicazione delle due metodologie, risulta assorbita in modo pressoché completo.

E.1.3.3 *Evoluzione nel tempo dei livelli tariffari*

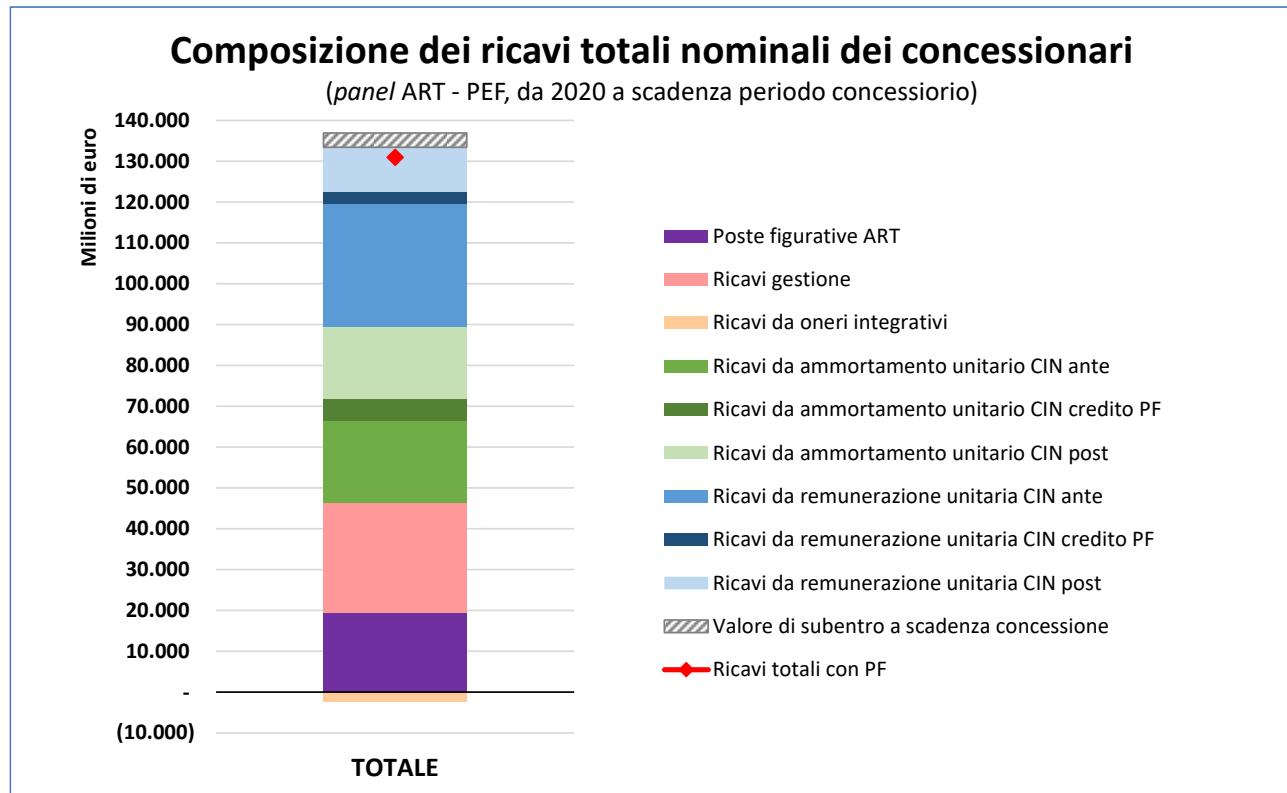
Quanto all'**evoluzione nel tempo dei livelli tariffari**, va preliminarmente rappresentato che, nel Sistema tariffario ART, i ricavi dei concessionari derivano dall'applicazione delle singole componenti tariffarie, e in particolare:

- a) dalla **componente tariffaria di gestione**;
- b) dalla **componente tariffaria di costruzione**, a sua volta scomponibile nelle seguenti sub-componenti:
 - i. quota di ammortamento opere realizzate o in corso;
 - ii. remunerazione del capitale opere realizzate o in corso, utilizzando quale tasso di riferimento il TIR previgente di cui al punto 17;
 - iii. quota di ammortamento opere da realizzare;
 - iv. remunerazione del capitale opere da realizzare, utilizzando quale tasso di riferimento il WACC di cui al punto 16;
 - v. quota di ammortamento riferibile al credito di poste figurative maturato dal precedente regime;
 - vi. remunerazione del capitale riferibile al medesimo credito di poste figurative, utilizzando quale tasso di riferimento il TIR previgente di cui al punto 17.
- c) dalla **componente tariffaria per oneri integrativi**, ivi compresa la componente specifica finalizzata al recupero degli effetti economici da COVID-19 (vedi *infra*).

Su tale modello si inserisce il **meccanismo di Poste figurative individuato dall'Autorità**, il quale determina l'effetto di anticipare o posticipare gli incassi da pedaggio, al fine, statuito al punto 2.14, di assicurare la gradualità delle variazioni tariffarie nel corso del periodo concessionario, anche al fine di evitare squilibri di sistema, ivi compreso il mancato coordinamento fra i flussi di cassa prodotti dalla gestione autostradale e i fabbisogni finanziari necessari per la realizzazione dei nuovi investimenti.

Per tal verso, risulta evidente che il meccanismo non può ritenersi applicabile a concessioni autostradali vigenti che non includano tratte già in esercizio. In tal caso (cd. *greenfield*) il meccanismo può attivarsi soltanto a partire dall'entrata in esercizio di almeno una tratta e della conseguente applicazione di un pedaggio.

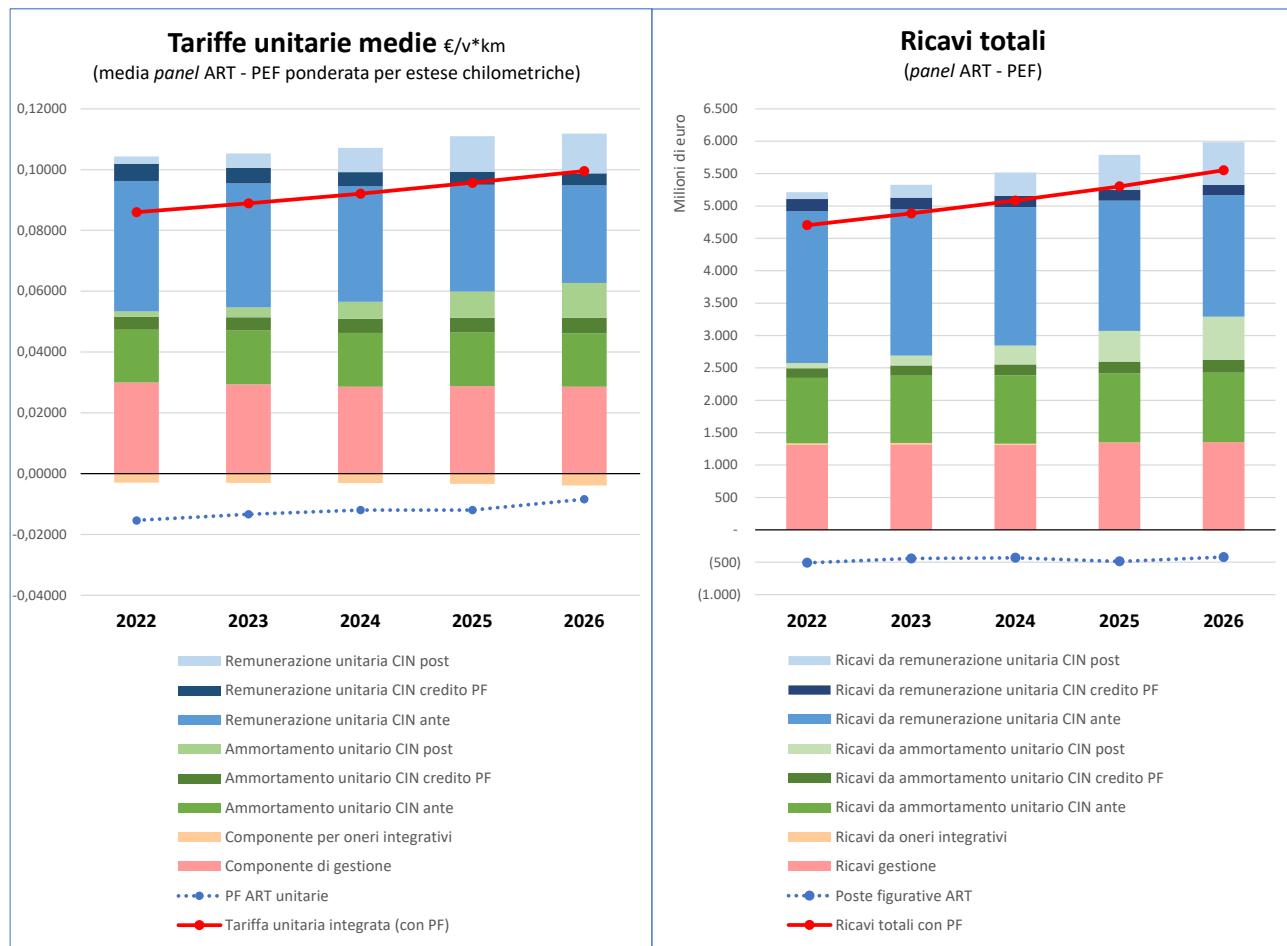
Il grafico che segue – inclusivo dei ricavi totali nominali dal 2020 alla scadenza della concessione, pari ad oltre 130 miliardi di euro, relativi all'insieme (di seguito: *panel ART*) dei 16 soggetti titolari di concessione vigente per i quali ART ha avviato l'istruttoria per il rilascio del parere di competenza in merito all'aggiornamento del PEF (vedi Tavola 10) – evidenzia come la componente tariffaria di costruzione costituisca la più importante fonte di entrata per i concessionari, esprimendo il 66,5% circa (33% ammortamento, 33,5% remunerazione) dei ricavi complessivi, mentre la componente tariffaria di gestione ne alimenta solamente il 20,6% circa. Rileva inoltre che quasi il 15% dei ricavi complessivi dei concessionari inseriti nel campione deriva dall'applicazione del meccanismo di poste figurative ART.

Figura 20. Ricavi totali dei concessionari - composizione

Fonte: elaborazione ART su dati riportati nei PEF allegati ai rispettivi Atti Aggiuntivi alle Convenzioni di concessione, oppure oggetto di parere ex art. 43, d.l. 201/2011, ovvero oggetto di istruttoria ART ai fini del rilascio dello stesso parere.

Con riferimento a tale metodologia applicativa, nei grafici/tabelle di seguito illustrati si riportano le informazioni essenziali relative alla dinamica tariffaria, nonché ai sottostanti costi ammissibili, con riferimento ai PEF che sono stati finora oggetto di istruttoria da parte dell'Autorità, tenuto conto del differente livello di avanzamento di ciascuno di essi nell'ambito dell'iter descritto al Paragrafo E.1.1.2.

La figura che segue rappresenta i livelli tariffari unitari medi e i ricavi complessivi su base annua relativi al quinquennio 2022-2026 per i concessionari del panel ART. Si evidenzia un moderato incremento annuo dei pedaggi ed un livello dei ricavi tale da non coprire l'intero ammontare dei costi sottostanti, dando luogo all'accumulo di poste figurative che incideranno sui livelli tariffari dei periodi successivi.

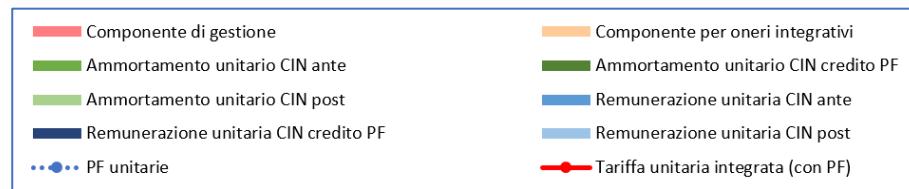
Figura 21. Dinamica tariffaria 2022-2026 per le concessioni autostradali oggetto di istruttoria ART

Fonte: elaborazione ART su dati riportati nei PEF allegati ai rispettivi Atti Aggiuntivi alle Convenzioni di concessione, oppure oggetto di parere ex art. 43, d.l. 201/2011, ovvero oggetto di istruttoria ART ai fini del rilascio dello stesso parere.

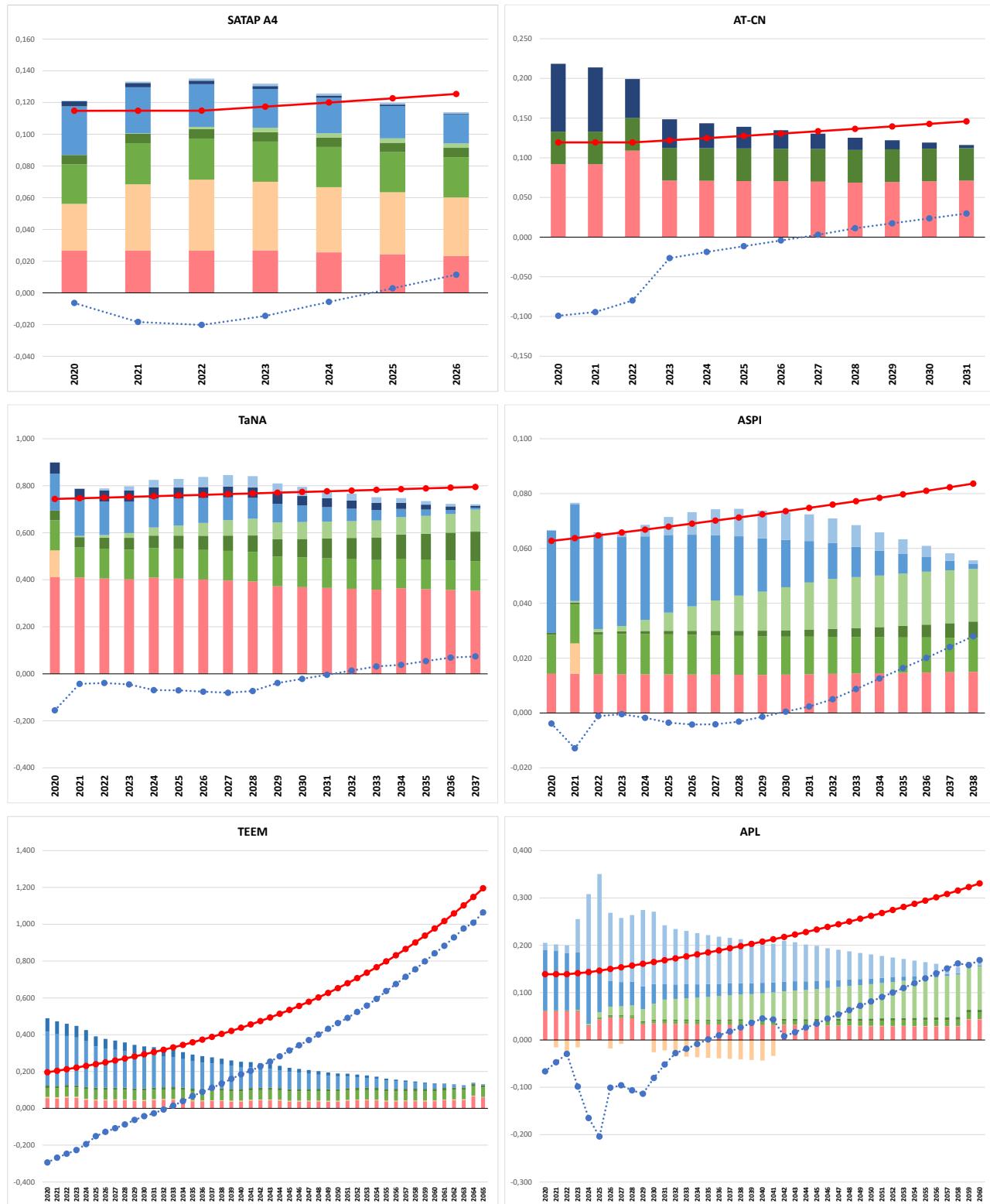
Nelle figure che seguono si rappresentano le singole dinamiche tariffarie per ciascuna delle concessioni afferenti al panel ART (partitamente in relazione allo stato dell'istruttoria relativa all'aggiornamento del PEF), con evidenza dei dati a partire dall'anno di entrata in esercizio del Sistema tariffario ART e fino alla scadenza di ogni concessione.

Figura 22. Dinamica tariffaria per le concessioni autostradali oggetto di istruttoria ART

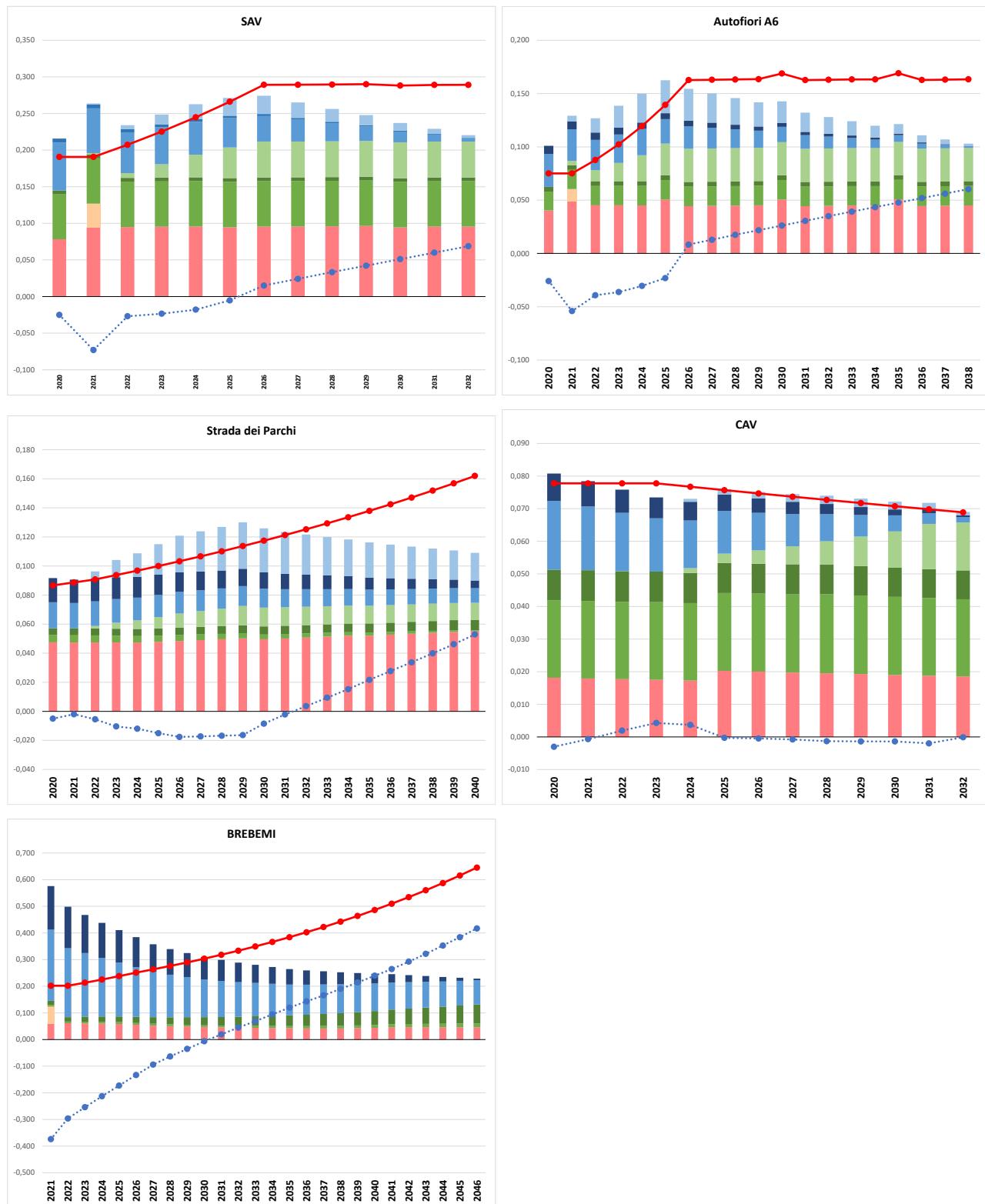
Legenda comune a tutti i grafici:



1. Concessioni con Atto Aggiuntivo di recepimento del Sistema tariffario ART vigente - periodo regolatorio in corso o scaduto

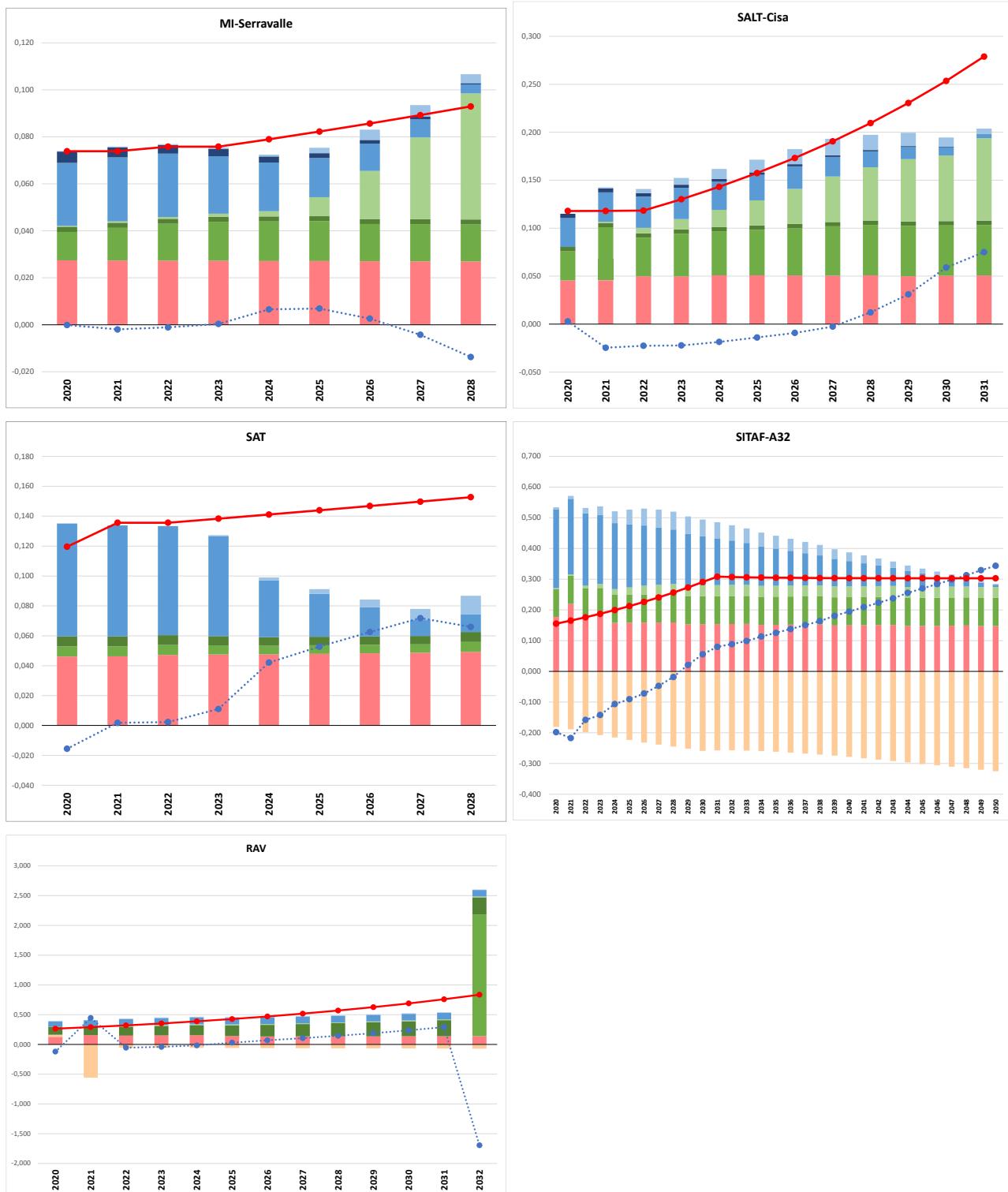


2. Concessioni con parere ART rilasciato, in attesa di sottoscrizione Atto Aggiuntivo di recepimento del Sistema tariffario ART (dati provvisori, passibili di aggiornamento a conclusione dell'iter di approvazione dei PEF)



3. Concessioni con istruttoria parere ART in corso, in attesa di riscontro a nota ART relativa a richiesta chiarimenti/integrazioni e a segnalazione criticità

(dati provvisori, passibili di aggiornamento a conclusione dell'iter relativo al rilascio del Parere ART e della successiva approvazione dei PEF)



Fonte: elaborazione ART su dati riportati nei PEF allegati ai rispettivi Atti Aggiuntivi alle Convenzioni di concessione, oppure oggetto di parere ex art. 43, d.l. 201/2011, ovvero oggetto di istruttoria ART ai fini del rilascio dello stesso parere.

Dall'analisi dei grafici sopra riprodotti, si registra che, nell'ambito delle procedure di aggiornamento e revisione dei PEF, molti concessionari hanno applicato il meccanismo di poste figurative previsto al punto 26

dei Sistemi tariffari ART perseguiendo una “**linearizzazione**” dei livelli tariffari, ossia adottando un incremento percentuale costante per tutta la durata residua della concessione.

Soprattutto con riguardo alle concessioni a più lunga scadenza, appare evidente che tale approccio, pur assicurando la neutralità finanziaria in termini di rendimento atteso del progetto, determina una rilevante posticipazione del recupero dei costi, causando, da un lato, inappropriati incrementi dei ricavi nominali del concessionario pur a parità di capitale investito nell’infrastruttura e, d’altro canto, livelli tariffari fortemente crescenti nel tempo e, per tal verso, potenzialmente non sostenibili per gli utenti.

Di contro, occorre evidenziare che lo stesso approccio consente ai concessionari (e ai concedenti) di mantenere ad un livello più basso gli incrementi tariffari applicabili nel più immediato periodo, risultando quindi “politicamente” preferibile, secondo una logica di breve termine, ma determinando, nelle prime annualità di applicazione, ricavi sistematicamente più bassi dei costi sottostanti.

Ciò evidenziato, appare evidente che la verifica di congruità che l’Autorità conduce nell’esercizio delle proprie prerogative (vedi *supra*, punto 4 del Sistema tariffario ART) non può non basarsi sulla necessità di assicurare, da un lato, il rispetto, sull’intero orizzonte concessorio, del principio di contenimento dei costi per gli utenti, nonché, dall’altro, di garantire che il livello del pedaggio sia quanto più possibile correlato all’effettivo utilizzo dell’infrastruttura (cd. *pay per use*).

Inoltre, va specificato che i Sistemi tariffari ART, ed in particolare il combinato disposto dei punti 21 e 26, prevede esplicitamente l’applicazione del meccanismo di poste figurative alla sola componente tariffaria di costruzione, ossia all’insieme delle sue sub-componenti (vedi *supra*).

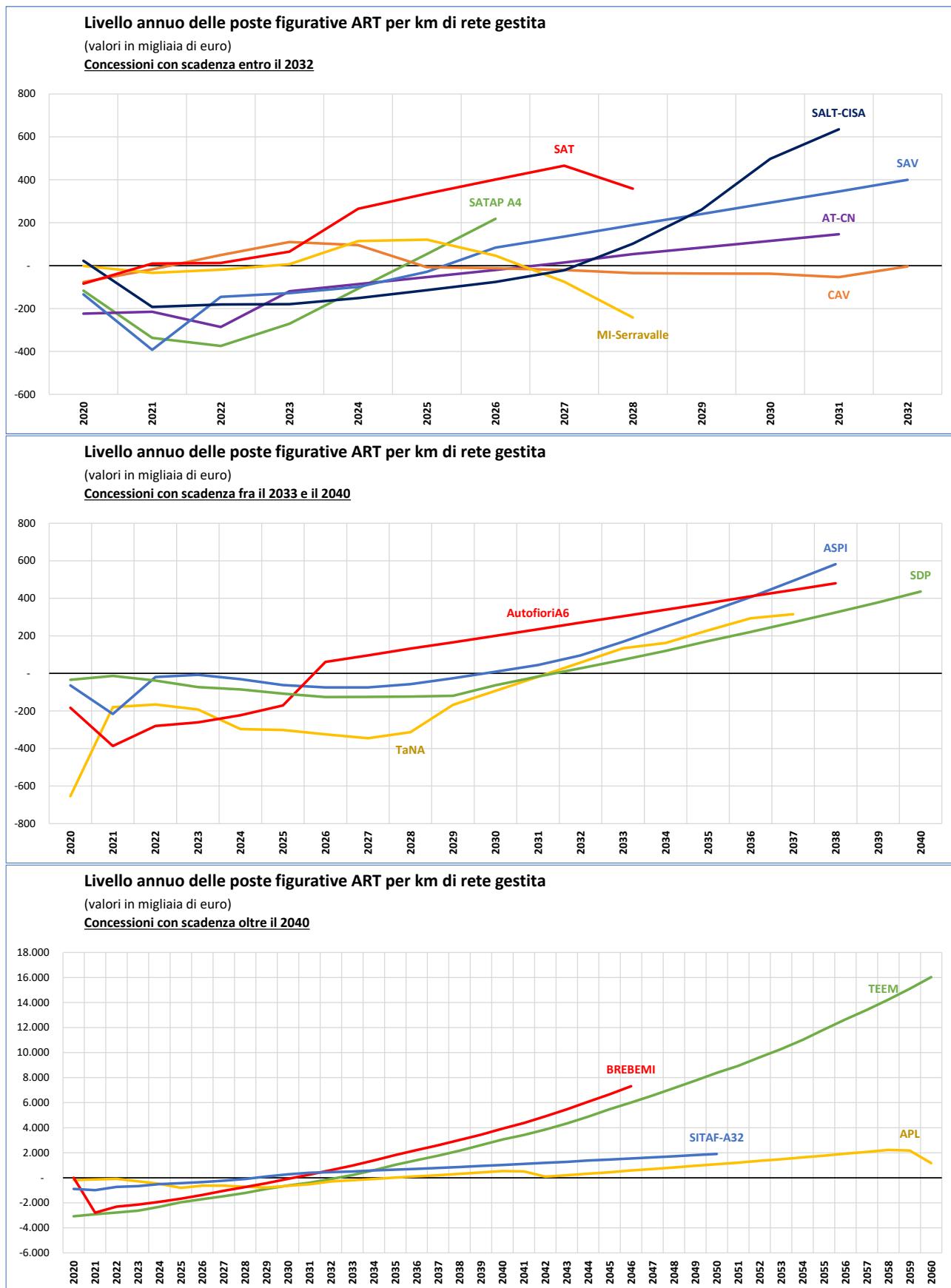
Tale disposizione trova il suo fondamento nella definizione di *poste figurative* di cui al punto 2.14, in cui è esplicitata la principale finalità di “*evitare squilibri di sistema, ivi compreso il mancato coordinamento fra i flussi di cassa prodotti dalla gestione autostradale e i fabbisogni finanziari necessari per la realizzazione dei nuovi investimenti*”.

Tuttavia, l’approccio di molti concessionari ha inteso perseguire l’obiettivo di assicurare gradualità all’evoluzione del livello tariffario unitario complessivo da praticare all’utente, piuttosto che all’evoluzione della specifica componente di costruzione. Ne consegue che il meccanismo di poste figurative, pur applicato direttamente alla sola componente citata, ha – di fatto – tenuto conto anche del livello delle altre componenti tariffarie, ossia la componente tariffaria di gestione e quella per oneri integrativi.

Di seguito, si rappresenta l’ammontare delle poste figurative annue (di segno positivo e negativo) applicate da ciascun concessionario del *panel* ART, ripartite sulle rispettive estese chilometriche gestite. Sono riprodotti tre grafici comparativi (con differenti scale per i valori delle poste figurative annue), riferibili alle diverse scadenze dei rapporti concessori⁶².

Il dato delle PF unitarie per km di rete gestita permette di evidenziare la peculiarità delle concessioni *greenfield* assentite da Concessioni Autostradali Lombarde S.p.a., per le quali – anche a causa delle scadenze a lungo termine – nel corso dell’orizzonte concessorio si registra un livello annuo di poste figurative crescente fino a 16 milioni di euro a km di rete (TEEM), a fronte di valori quasi sempre inferiori a 1 milione di euro a km di rete per gli altri concessionari.

⁶² Si precisa che i valori contenuti nel PEF di RAV, i quali presentano anomalie ancora oggetto di approfondimenti istruttori, non sono rappresentati nei grafici comparativi.

Figura 23. Poste figurative per le concessioni autostradali oggetto di istruttoria ART

Fonte: elaborazione ART su dati riportati nei PEF allegati ai rispettivi Atti Aggiuntivi alle Convenzioni di concessione, oppure oggetto di parere ex art. 43, d.l. 201/2011, ovvero oggetto di istruttoria ART ai fini del rilascio dello stesso parere

Alla luce delle evidenze sopra illustrate, si osserva che l'attuale assetto del meccanismo delle poste figurative contempla che i medesimi tassi di capitalizzazione vengano applicati sia alle quote di ammortamento sia alle relative quote di remunerazione. Questo meccanismo, oltre a produrre un aumento notevole dei ricavi nominali complessivi della concessione, potrebbe, in taluni casi, dare luogo ad una crescita incontrollata della tariffa nel medio-lungo termine, non consentendo pertanto di raggiungere proprio quegli obiettivi regolatori – di equo accesso all'infrastruttura, anche nel rispetto del principio *pay per use* – che la misura stessa doveva consentire di conseguire, attraverso la crescita graduale e moderata della tariffa per gli utenti nel tempo.

E.1.3.4 Criteri per la redazione delle previsioni di traffico

Un altro tema rilevante nell'esperienza applicativa riguarda i **criteri per la redazione delle previsioni di traffico**, per i quali il Sistema tariffario ART si limita ad enunciare il principio secondo cui la metodologia analitica impiegata deve essere caratterizzata da trasparenza e riproducibilità, consentendo inoltre l'effettuazione di analisi di simulazione, di sensitività e di rischio da parte dei soggetti istituzionalmente legittimati.

Anche alla luce dell'eterogeneità dei criteri di stima adottati dai diversi concessionari che hanno sottoposto ad ART la documentazione per gli aggiornamenti/revisioni dei PEF, si rileva al riguardo la necessità che l'Autorità fornisca al concedente e al concessionario criteri maggiormente puntuali per la formulazione delle previsioni, anche in considerazione della rilevante importanza di tali stime nella costruzione tariffaria e nella conseguente pianificazione economico-finanziaria.

E.1.3.5 Criteri per l'ammortamento degli asset reversibili

Il Sistema tariffario ART, al punto 15.2, prevede che l'**ammortamento degli asset reversibili** sia riconosciuto, alternativamente:

- a) con il metodo finanziario, in relazione alla durata residua della concessione, tenuto conto dell'eventuale valore residuo al termine della stessa;
- b) attraverso l'utilizzo di quote di ammortamento finanziario differenziate, sistematicamente applicate in ogni esercizio, da calcolare sull'investimento complessivo realizzato, determinate nei singoli casi sulla base di quanto previsto nel PEF della concessione;
- c) in base ad aliquote economico-tecniche stabilite in ottemperanza ai principi sanciti dal Codice civile, tenuto conto della vita utile degli asset medesimi e dell'eventuale valore residuo al termine della stessa, solo per gli asset la cui vita utile, in ragione della propria natura, non si estenda oltre il termine di scadenza della concessione.

Al riguardo, occorre considerare che l'applicazione del metodo finanziario, utilizzato pressoché in tutti i casi di aggiornamento PEF finora esaminati dall'Autorità, determina un disallineamento fra la vita utile delle opere programmate e il carico tariffario correlato alla necessità di recuperare gli importi spesi entro la scadenza della concessione. Ciò vale in particolare, come ovvio, per le opere la cui realizzazione coincide con le ultime annualità del periodo concessorio.

Nel caso di alcuni concessionari, inoltre, risulta assunto, quale *driver* per il calcolo delle quote annue di ammortamento, il margine operativo lordo annuale stimato nel PEF, il cui valore risulta – per sua natura – progressivamente crescente nel tempo, in quanto incorpora, per natura, sia l'incremento dei ricavi conseguente agli aumenti stimati per i pedaggi e per le previsioni di traffico, sia il decremento dei costi operativi conseguente all'efficientamento. Tale assunzione, pur ammessa dal Sistema tariffario ART,

concentra il recupero del costo degli investimenti negli ultimi anni di validità della concessione, in cui i ricavi sono correlati alle assunzioni del concessionario in merito alle stime dei volumi di traffico, tanto più incerte quanto più lontane nel tempo.

In merito alle tecniche adottate dai diversi concessionari per l'ammortamento dei beni reversibili, nei grafici/tabelle che seguono si riportano le informazioni essenziali desunte dai PEF che sono stati finora oggetto di istruttoria da parte dell'Autorità (*panel* ART), tenuto conto del differente livello di avanzamento di ciascuno di essi nell'ambito dell'iter descritto al Paragrafo E.1.1.2.

Tavola 13. Criteri di ammortamento

Concessione vigente	Criterio di ammortamento beni reversibili	Scadenza concessione	CIN previgente (migliaia di euro)	Valore di subentro (migliaia di euro)
SATAP A4	Volumi di traffico	2026	1.037.908	851.864
AT-CN	Volumi di traffico	2031	454.521	345.213
TaNA	Quote costanti	2037	254.852	-
TEEM	EBITDA	2065	1.518.167	-
ASPI	Quote costanti	2038	13.641.781	-
APL	EBITDA	2060	558.837	-
SAV	Volumi di traffico	2032	325.458	-
AutofioriA6	Volumi di traffico	2038	418.917	-
BREBEMI	EBITDA	2046	2.468.529	1.205.000
SDP	Quote costanti	2040	801.409	1.007.850
CAV	Quote costanti	2032	816.252	-
MI-Serravalle	Quote costanti	2028	451.094	-
SALT-CISA	Volumi di traffico	2031	378.684	-
SAT	Quote costanti	2028	313.353	103.942
SITAF-A32	Volumi di traffico	2050	1.120.286	-
RAV	Quote costanti	2032	322.704	-

Fonte: elaborazione ART su dati riportati nei PEF allegati ai rispettivi Atti Aggiuntivi alle Convenzioni di concessione, oppure oggetto di parere ex art. 43, d.l. 201/2011, ovvero oggetto di istruttoria ART ai fini del rilascio dello stesso parere

Alla luce di tali evidenze, appare opportuna una riflessione in ordine ai criteri di ammortamento da prevedere ai fini della costruzione tariffaria.

E.1.3.6 Revenue sharing

Come descritto nella Sezione B, il meccanismo regolatorio di **revenue sharing** previsto nel Sistema tariffario ART è asimmetrico. Si tratta di un meccanismo di salvaguardia, coerente con l'impostazione del modello incentrato sul metodo del *price cap*, basato sugli scostamenti tra le stime dei volumi di traffico e i relativi valori a consuntivo, finalizzato a limitare la realizzazione da parte del concessionario di extra-ricavi derivanti dalla sottostima dei volumi di traffico. L'introduzione di detto meccanismo, così come concepito, è finalizzata a contrastare, in termini generali, la sistematica sottovalutazione dei volumi di traffico e il conseguente

sovradimensionamento delle tariffe unitarie, fenomeno noto anche alla luce delle evidenze dell’indagine, da parte della Corte dei conti su *“Lo stato delle concessioni autostradali”*.

Va evidenziato che tale meccanismo – di fatto – restituisce agli utenti i benefici derivanti da volumi di traffico a consuntivo maggiori, oltre una certa soglia, a quanto preventivato, mentre espone il concessionario al rischio correlato a volumi a consuntivo minori rispetto alle previsioni. Inoltre, se applicato allo scostamento dei soli volumi di traffico, non è in grado di cogliere la differenziazione dei ricavi correlata alla modulazione tariffaria per tipologia di infrastruttura e di veicolo.

Pur non disponendo di informazioni specifiche al riguardo derivanti dall’esperienza applicativa (non avendo finora ART espresso pareri con riguardo a PEF relativi al secondo periodo regolatorio di applicazione del proprio modello regolatorio), è facile intuire che tale asimmetria possa indurre i concessionari ad utilizzare previsioni di traffico prudenti. Si registra, inoltre, che la stessa asimmetria non ha consentito di utilizzare il meccanismo per affrontare le significative riduzioni ai volumi di traffico conseguenti all’emergenza COVID-19.

Ciò premesso, si ritiene opportuno che l’Autorità valuti la possibilità di prevedere un’evoluzione dei criteri di *revenue sharing*, verificando le implicazioni in ordine all’adozione di un meccanismo simmetrico e basato sugli scostamenti dei ricavi, piuttosto che su quelli dei volumi di traffico.

E.1.4 Equilibrio economico delle imprese regolate

E.1.4.1 Valutazione dell’equilibrio economico delle concessioni

Come evidenziato in premessa alla presente sezione e più volte richiamato *supra*, e conformemente alla natura di SIEG della gestione autostradale, il livello dei pedaggi non deve eccedere quanto necessario per coprire i costi netti sostenuti dall’impresa per gestire il servizio, compreso un margine di utile ragionevole.

Per ottemperare a tale principio, ogni contratto di concessione prevede esplicite clausole che ne consentono la valutazione dell’equilibrio economico e individuano gli strumenti per verificare la permanenza di tale equilibrio nell’arco della durata del rapporto concessorio, sia all’atto dell’approvazione *ex ante* dei PEF che a consuntivo.

Secondo quanto rappresentato nella relazione illustrativa del contratto standard per l’affidamento della progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche, approvato congiuntamente dall’ANAC e dalla Ragioneria generale dello Stato nel 2021 (https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/news/Ispettorati/2021/news_12_gennaio_2021_1/index.html), il concetto di equilibrio economico contempla quanto segue:

Il Contratto è in equilibrio economico e finanziario quando, al momento della stipula, i flussi positivi previsti del progetto, generati dai ricavi, sono in grado di coprire i flussi negativi previsti, generati dai costi di investimento, di gestione e dalla remunerazione del capitale investito (mezzi propri e debito).

Per equilibrio economico e finanziario si intende il contemporaneo rispetto della convenienza economica per la pubblica amministrazione e della sostenibilità finanziaria per il partner privato. L’equilibrio economico finanziario è caratteristica imprescindibile di un contratto di partenariato, in quanto assicura la corretta remunerazione dei fattori produttivi impiegati dall’operatore economico, e quindi sottende, implicitamente, a un’allocazione virtuosa del rischio operativo. La definizione di un eventuale contributo a fondo perduto e la durata del contratto contribuiscono al conseguimento dell’equilibrio economico e finanziario.

Gli indicatori fondamentali per definire l'equilibrio economico e finanziario sono il VAN (Valore Attuale Netto), il TIR (Tasso Interno di Rendimento) e il DSCR (Debt Service Cover Ratio). Il VAN e il TIR misurano la convenienza economica mentre il DSCR è una misura di bancabilità, spesso associata a un altro indicatore, il LLCR (Loan Life Cover Ratio).

Il VAN e il TIR possono misurare sia la redditività del progetto nel suo complesso (quando applicati ai flussi di cassa del progetto o operativi, FCFO in inglese e nella pratica) oppure la redditività dei mezzi propri investiti (quando applicati ai flussi di cassa dell'azionista, FCFE in inglese e nella pratica).

In dettaglio. Il TIR di Progetto indica, in termini percentuali, il tasso di rendimento assicurato dai flussi di cassa operativi (FCFO) associati al Progetto, così come individuato nel Piano economico-finanziario, rispetto al costo del capitale, medio ponderato, impiegato nel contratto.

Il VAN di Progetto indica, in termini monetari, il valore creato o disperso dal progetto nell'arco del periodo della Concessione. Si ricava dall'attualizzazione dei flussi di cassa operativi netti attesi del progetto (i cosiddetti flussi unlevered, che non considerano i flussi relativi alla struttura finanziaria, Net Cash Flows o NCF) a un certo tasso di sconto.

L'Equilibrio economico e finanziario è assicurato quando il TIR di progetto tende al costo medio ponderato del capitale (WACC), sempre che il WACC sia stato correttamente calcolato e quando il VAN tende a zero.

Il TIR degli Azionisti indica, in termini percentuali, il tasso di rendimento dei flussi di cassa liberi per gli azionisti (e non sui flussi relativi alla distribuzione dei dividendi) rispetto al rendimento atteso sul capitale investito.

Il VAN degli Azionisti indica, in termini monetari, il valore creato o disperso dall'investimento effettuato dagli azionisti nell'arco del periodo della Concessione. Il calcolo del VAN deve essere effettuato con riferimento ai flussi di cassa liberi per l'azionista (e non sui flussi relativi alla distribuzione dei dividendi).

L'Equilibrio economico e finanziario è assicurato quando il TIR di azionista tende al rendimento atteso dei mezzi propri investiti, sempre che tale rendimento sia stato correttamente stimato in funzione del profilo di rischio sopportato e quando il VAN dell'azionista tende a zero.

(...)

A questi indicatori è necessario accompagnare quelli di bancabilità, il DSCR e il LLCR. Gli indicatori di bancabilità sono fondamentali e necessari in caso di finanziamento in project finance dell'investimento. Si rammenta che per investimenti di taglio ridotto, i progetti di PPP possono essere finanziati anche con logiche corporate finance.

Il DSCR è l'indice [che] mira a valutare se l'insieme dei flussi di cassa che l'attività operativa è in grado di generare durante la gestione caratteristica (EBIT), al netto delle aliquote fiscali, è in grado di remunerare gli oneri finanziari connessi all'operazione, ed è dato dal rapporto, per ogni periodo rilevante, tra i flussi di cassa operativi e il servizio del debito (rimborso del capitale e pagamento degli oneri finanziari). Nella pratica il valore minimo accettabile di questo indicatore si attesta attorno a valori di 1,20 o 1,30.

Il LLCR esprime il rapporto tra il valore complessivo di flussi di cassa destinati al rimborso del debito e il valore stesso del debito residuo al tempo t. Dal punto di vista interpretativo, ancora una volta, il progetto sarà tanto più sostenibile quanto più l'LLCR sarà maggiore dell'unità. Anche

in questo caso, nella pratica operativa il progetto è considerato soddisfacente se ha un valore maggiore di 1,5 e, comunque, non inferiore a 1,2.

Il DSCR è un indicatore di bancabilità e sostenibilità del progetto puntuale e riferito al singolo periodo temporale; il LLCR offre, invece, una valutazione riferita a un orizzonte temporale medio/lungo, abbracciando il periodo temporale relativo alla durata del finanziamento.

Gli indicatori sopra menzionati devono esprimere, all'avvio del progetto, una situazione di equilibrio economico e finanziario.

Se il VAN è positivo o il TIR superiore al costo del capitale (WACC o rendimento atteso dall'azionista) significa che il contratto è potenzialmente in grado di generare un surplus di ricchezza che, nei fatti, riduce l'effettiva esposizione al rischio da parte dell'operatore economico. Questo extra rendimento non consente di incentivare in modo ottimale il Concessionario alla gestione del rischio operativo.

Ai fini della selezione degli indicatori di equilibrio, da utilizzare anche per il riequilibrio, è utile scegliere, a seconda delle caratteristiche del progetto, indicatori a livello di flussi di cassa operativi o indicatori a livello dei flussi di cassa dell'azionista. Quando non vi è la costituzione della società di progetto, possono essere scelti indicatori calcolati sui flussi di cassa del progetto.

Concettualmente, infatti, l'equilibrio è una situazione di optimum, in cui è contemporaneamente soddisfatta, sulla base delle aspettative sui flussi di cassa, la corretta allocazione del rischio operativo (così come definito nel contratto e nella matrice dei rischi) e la redditività obiettivo della controparte. Qualora si verifichino fattispecie che diano diritto a una revisione del PEF, tale attività deve interessare unicamente quelle voci di costi e ricavi che concretamente sono alterati dall'accadimento, le quali devono essere riviste unicamente per un valore degli importi in grado di ripristinare l'originaria redditività attesa, misurata da VAN, TIR, DSCR.

(...)

Il Contratto disciplina la procedura di revisione del piano economico e finanziario, nel caso in cui si riscontri un'alterazione dell'equilibrio, nel rispetto di quanto disposto dagli articoli 165, comma 6, e 182, comma 3, del Codice. In particolare, le disposizioni prevedono che solo il verificarsi di fatti non riconducibili al Concessionario, specificatamente indicati nel contratto, che incidono sull'equilibrio del piano economico finanziario può comportare la sua revisione da attuare mediante la rideterminazione delle condizioni di equilibrio.

La revisione deve consentire la permanenza dei rischi trasferiti in capo all'operatore economico e delle condizioni di equilibrio economico finanziario relative al contratto.

(...)

È fondamentale segnalare che la procedura di revisione delle condizioni di equilibrio non è utilizzabile ognqualvolta si verifichi uno scostamento degli indici di redditività descritti nell'articolo 31 del Contratto, ma, condizione necessaria per l'avvio di detta procedura, è il verificarsi di una delle fattispecie indicate nel Contratto. Il Concedente, pertanto, nella predisposizione del Contratto da allegare al bando di gara deve compiere una valutazione ex-ante delle fattispecie che possono incidere sull'equilibrio economico finanziario e formalizzare tale valutazione in un'elencazione da intendersi come tassativa. In tal modo, si assicura un corretto trasferimento dei rischi, con particolare riferimento al rischio operativo, escludendosi la

possibilità che la procedura di revisione del PEF possa essere avviata al verificarsi di qualunque evento che il Concessionario valuti come “destabilizzante” dell’equilibrio della concessione.

Per alcun[e] situazioni che possono portare alla rinegoziazione del contratto, come per esempio le modifiche fiscali, è possibile prevedere una soglia di contrazione degli indicatori di equilibrio economico-finanziari, entro i quali non si procede alla rinegoziazione (es: la rinegoziazione avviene solo se la modifica fiscale riduce il TIR del progetto o dell’azionista di un valore superiore allo 0.5%).

La revisione del PEF è finalizzata a neutralizzare gli effetti derivanti dal disequilibrio. Ciò significa che la revisione del PEF successiv[a] ad un evento destabilizzante, così come tassativamente previsto dal Contratto, o ad un evento favorevole dovrà ristabilire l’equilibrio economico e finanziario, prestando molta attenzione che tale riequilibrio possa modificare la posizione finanziaria del Concessionario venutasi a maturare nel corso del contratto per tutti i fattori di cui lo stesso è responsabilizzato in virtù dell’allocazione dei rischi. Il riequilibrio deve servire per riequilibrare (riportare) il PEF alla situazione antecedente all’evento. Tale condizione vale sia per gli indicatori di redditività, sia per quelli di sostenibilità finanziaria. In generale si utilizza come indicatore di riferimento per la rinegoziazione il TIR (di progetto o di azionista, a seconda del livello scelto per misurare l’equilibrio economico e finanziario); il ripristino del TIR a valori di equilibrio dovrebbe ripristinare al valore di equilibrio anche gli indicatori di bancabilità, che possono aver subito modifiche dalla manifestazione degli eventi che hanno imposto la procedura di rinegoziazione.

Ai fini del riequilibrio, devono essere modificati nel PEF solo quei valori (di costo e ricavo) che sono stati influenzati dall’evento che ha innescato la procedura di riequilibrio. Per ripristinare l’equilibrio economico e finanziario si può agire, inter alia, sui ricavi del progetto (il canone di disponibilità), sul contributo a fondo perduto, sulla durata. In relazione alla durata, è bene precisare che è sconsigliato aumentare in modo rilevante la durata, situazione che potrebbe venire a creare come conseguenza della rinegoziazione del PEF a favore del Concessionario.

Considerando che i livelli tariffari applicati, e i conseguenti ricavi da traffico, concorrono in misura esiziale al conseguimento dell’equilibrio economico delle concessioni autostradali, appare evidente che la verifica di tale profilo si inscriva senza dubbio fra le competenze dell’Autorità relative alla vigilanza in materia di Sistema tariffario.

L’esperienza applicativa dell’Autorità, in relazione all’analisi dei documenti di pianificazione economico-finanziaria pervenuti in occasione degli aggiornamenti delle concessioni afferenti all’adozione del Sistema tariffario ART, ha spesso fatto registrare carenze in riferimento a quanto sopra specificato.

Innanzitutto, non sempre i PEF contengono esplicitamente la quantificazione dei citati indicatori.

Inoltre, con riferimento agli indicatori di sostenibilità economica, si è avuto modo di rilevare che, mentre il TIR di progetto è quasi sempre calcolato dal concessionario, correttamente, a partire dalla data di entrata in vigore del sistema tariffario ART, il TIR degli azionisti è determinato invece partendo da una data antecedente (spesso anche molto lontana nel tempo), comportando la conseguente difformità metodologica nel calcolo dei relativi valori. Inoltre, dal calcolo del TIR degli azionisti sono spesso inclusi anche i finanziamenti dei soci, peraltro anche quando già oggetto di restituzione.

Appare al riguardo opportuno che i Sistemi tariffari ART contengano adeguate misure finalizzate ad uniformare il calcolo dei predetti indicatori, nonché a valutare – *ex ante* e a consuntivo – in maniera chiara, prevedibile e ragionevole la sussistenza, nell’arco della durata della concessione, delle condizioni di equilibrio

economico della concessione, anche in riferimento ad una corretta allocazione dei rischi fra concedente e concessionario, individuando inoltre le modalità per affrontare i casi in cui tale equilibrio dovesse venire meno, sia a sfavore del concessionario stesso, sia – soprattutto – a svantaggio dell’utenza autostradale.

In merito ai valori dichiarati dai concessionari per gli indicatori sopra illustrati, nei grafici/tabelle che seguono si riportano le informazioni essenziali desunte dai PEF che sono stati finora oggetto di istruttoria da parte dell’Autorità, tenuto conto del differente livello di avanzamento di ciascuno di essi nell’ambito dell’iter descritto al Paragrafo E.1.1.2. Si precisa che i valori riportati sono quelli derivanti dall’applicazione delle distinte metodologie adottate da ciascun concessionario in funzione delle peculiarità del proprio rapporto concessorio.

Tavola 14. Indicatori di sostenibilità

Concessione vigente	Stato iter approvazione PEF	TIR di progetto	TIR azionisti	DSCR minimo	LLCR minimo
SATAP A4	Approvato	7,62%	-	-	-
AT-CN	Approvato	8,79%	-	-	-
TaNA	Approvato	5,25%	5,38%	-	-
TEEM	Approvato	6,88%	7,63%	-	-
ASPI	Approvato	8,83%	32,96%	1,54	1,39
APL	Approvato	4,84%	4,95%	1,70	2,42
SAV	Rilasciato parere ART	7,62%	-	-	-
AutofioriA6	Rilasciato parere ART	7,9%	-	-	-
BREBEMI	Rilasciato parere ART	7,77%	6,26%	1,12	1,87
SDP	Rilasciato parere ART	8,36%	18,50%	1,43	1,30
CAV	Rilasciato parere ART	10,38%	8,24%	1,06	1,26
MI-Serravalle	Istruttoria ART in corso	11,41%	6,15%	4,72	2,02
SALT-CISA	Istruttoria ART in corso	7,60%	-	-	-
SAT	Istruttoria ART in corso	6,60%	9,20%	1,30	1,10
SITAF-A32	Istruttoria ART in corso	-	-	-	-
RAV	Istruttoria ART in corso	-	-	-	-

Fonte: elaborazione ART su dati riportati nei PEF allegati ai rispettivi Atti Aggiuntivi alle Convenzioni di concessione, oppure oggetto di parere ex art. 43, d.l. 201/2011, ovvero oggetto di istruttoria ART ai fini del rilascio dello stesso parere.

Laddove i dati indicati si riferiscono alle proposte dei concessionari nella presentazione dei relativi PEF, essi sono passibili di aggiornamento nel caso di istruttorie ancora non concluse.

E.1.4.2 Tasso di remunerazione del capitale investito

Come precedentemente evidenziato, il tasso di remunerazione del capitale investito è determinato secondo il metodo basato sul costo medio ponderato delle fonti di finanziamento, capitale di rischio e di indebitamento.

Al riguardo, si ravvisa l’opportunità, per evitare l’insorgere di disparità di trattamento, di affinare la metodologia di calcolo del WACC, anche procedendo ad un’analisi di *benchmark* dei modelli in uso presso gli altri regolatori dei servizi di pubblica utilità, tenuto conto di quanto rilevato negli ultimi anni in ordine agli effetti generati sui modelli dalla particolare volatilità dei mercati e dalla forte spinta inflazionistica (vedi *infra*), che suggerirebbero l’opportunità di valutare l’introduzione di idonei meccanismi di adeguamento atti a far fronte alle fluttuazioni più significative.

La suddetta evoluzione metodologica dovrebbe inoltre, ove possibile, far fronte all’esigenza di applicare a tutte le concessionarie il medesimo tasso di remunerazione sui nuovi investimenti realizzati nello stesso

specifico anno, ferma restando la necessità di salvaguardare la stabilità e la prevedibilità del quadro regolatorio.

E.1.4.3 Recupero degli effetti economici da COVID-19

Come illustrato nella Sezione D, al fine di garantire il ripristino delle condizioni di equilibrio economico-finanziario delle concessioni autostradali, ed a seguito delle interlocuzioni avviate sin dalla fine del 2020 con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che hanno condotto alla definizione, da parte dell'Autorità, di una metodologia contenente principi e criteri univoci volti a considerare gli **effetti economici direttamente riconducibili alla durata dello stato di emergenza da COVID-19**, nel corso del 2021 l'Autorità, con nota prot. 7405/2021 del 4 maggio 2021, ha fornito al concedente ulteriori indicazioni per la quantificazione degli effetti economici sulle concessioni vigenti derivanti dall'emergenza sanitaria.

Successivamente, il Mistero ha trasmesso alle società concessionarie la metodologia proposta, e dette società, per il tramite della loro associazione di categoria Associazione italiana Società concessionarie autostrade e trafori (AISCAT), hanno formulato alcune osservazioni e richieste di chiarimento, che sono state portate all'attenzione dell'Autorità. L'Autorità ha quindi trasmesso al Ministero stesso, con nota prot. 11119/2023 del 15 luglio 2021, i chiarimenti richiesti sulle questioni sollevate da AISCAT, con particolare riguardo alle modalità applicative dei citati criteri di calcolo già individuati – con parametri omogeni e univoci per l'intero settore autostradale - tramite la citata nota del 4 maggio 2021.

La metodologia indicata dall'Autorità prevede che *“l'ammontare degli effetti da COVID-19 deve essere quantificato in termini di”*:

- a) minori ricavi, derivanti dall'applicazione della tariffa unitaria media del Sistema tariffario ART rettificata a seguito delle riduzioni da apportare alla remunerazione del capitale proprio, tenuto conto dei parametri resi disponibili dall'Autorità per l'annualità di riferimento;*
- b) maggiori costi direttamente connessi all'emergenza epidemiologica;*
- c) minori costi;*
- d) eventuali rimborsi a qualunque titolo percepiti a ristoro del medesimo danno;*

calcolati con riferimento, quanto ai ricavi, alla media dei volumi di traffico consuntivati nel quinquennio 2015-2019, e, quanto ai costi, ai valori medi delle corrispondenti componenti economiche riferibili al medesimo periodo”.

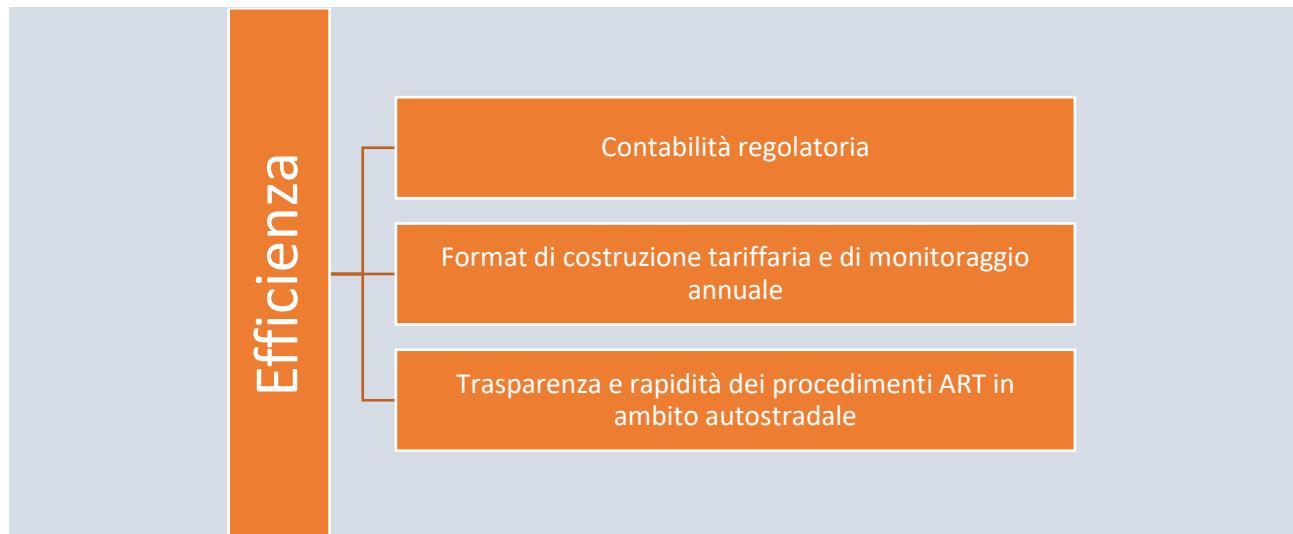
Con specifico riguardo alla lettera a), va sottolineato che, nell'ambito dei chiarimenti forniti con la citata nota prot. 11119/2021, è stata precisata – inter alia – la necessità di rettificare la tariffa media unitaria di riferimento, escludendovi la quota di remunerazione del capitale proprio, *“in ossequio al principio secondo cui la misura di sostegno è destinata a rifondere delle perdite occorse, piuttosto che ad assicurare il mantenimento della piena redditività della concessione”*. Inoltre, nella stessa nota si è precisato che la metodologia prevede che la componente di remunerazione riferibile al costo del capitale proprio sia determinata assumendo i parametri di cui all'Allegato A della delibera n. 158/2020 del 15 settembre 2020, da applicare al CIN complessivo, come assunto nel PFR per le annualità di riferimento, ponderando tale importo in relazione alla quota di poste figurative applicate nello stesso PFR a ciascuna annualità di riferimento e infine suddividendo l'ammontare così determinato per i volumi di traffico a loro volta assunti nel PFR per le stesse annualità.

Quanto al recupero tariffario degli effetti economici in questione, con la nota prot. 7405/2023 ART ha disposto quanto segue: *“Tenuto conto della necessità di assicurare gradualità nell’evoluzione della tariffa, anche per evitare squilibri di sistema, il citato ripristino può avvenire – utilizzando lo strumento delle poste figurative – nell’ambito di uno o più periodi regolatori, per poter tenere conto degli andamenti effettivi del mercato una volta conclusa l’emergenza e considerata la sostenibilità dal lato della domanda, con esclusivo riferimento alle attività regolate ai sensi del pertinente Sistema tariffario ART, assicurando il mantenimento del meccanismo di contenimento dei maggiori ricavi mediante revenue sharing”*. Nella stessa nota è stato inoltre chiarito che *“Gli importi dichiarati dal concessionario ai sensi di quanto precede, nella misura e nei termini riconosciuti dal concedente, senza alcuna remunerazione aggiuntiva, dovranno essere da questi trasmessi all’Autorità al fine di consentire alla stessa, entro 120 giorni dal ricevimento di tutte le informazioni pertinenti, di pronunciarsi, nell’esercizio delle prerogative di competenza, sulla relativa conformità alle previsioni normative e regolatorie, nonché sulle condizioni di riequilibrio del piano economico finanziario”*;

Ne consegue che il recupero tariffario deve avvenire tramite i ricavi derivanti da una specifica componente per oneri integrativi da considerarsi nella tariffa di pedaggio, distribuita su uno o più periodi regolatori, senza che tale componente possa beneficiare del meccanismo di poste figurative di cui al punto 26 del Sistema tariffario ART, riservato invece (vedi *supra*) alla componente tariffaria di costruzione.

Si rappresenta inoltre che, alla luce di quanto contenuto nella nota prot. 11119/2021, resta fermo che i valori della partita in oggetto che, qualora assunti nei PEF e determinati in base alla metodologia riportata nella nota della competente Direzione generale del Ministero in data 5 ottobre 2020, sono provvisoriamente confermati, dovranno essere oggetto di rettifica al termine del primo periodo regolatorio, sulla base di quanto risultante dall’applicazione della metodologia definita dall’Autorità e sopra descritta.

E.2 Efficienza della regolazione



E.2.1 Contabilità regolatoria

Gli attuali sistemi tariffari prevedono:

- un *format* di contabilità regolatoria (di seguito anche: CoReg), molto semplificato, redatto dall’Autorità per le concessionarie il cui sistema tariffario era stato deliberato prima del 2018;

- per tutte le altre concessioni, l'utilizzo dei dati presenti nel dataset “SIVCA”⁶³ in funzione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Tale differenza suggerisce la necessità di omogeneizzare il trattamento delle diverse concessioni, anche con la finalità di risolvere alcune criticità emerse e di seguito illustrate.

Per quanto riguarda, in particolare, il SIVCA, si rileva che:

- non contiene una suddivisione dei costi per tratta per tutte le voci economico-patrimoniali, con riferimento in particolare ai costi indiretti ed alle c.d. “spese amministrative e generali”. In tal modo risulta in parte compromessa la finalità precipua della Co.reg. di verifica dei costi delle singole prestazioni e la loro corretta disaggregazione;
- non reca chiare istruzioni in merito al trattamento dei dati di contabilità per quei concessionari che redigono i bilanci secondo i principi IAS, per cui parrebbe che alcuni riportino i dati secondo i principi IAS, mentre altri secondo i principi OIC, quando dovrebbero essere tutti ricondotti, per omogeneità, ai principi contabili nazionali. La mancata definizione di istruzioni operative dettagliate, di fatto, non consente la piena riconciliabilità tra gli attuali prospetti di contabilità analitica rispetto ai bilanci d'esercizio redatti secondo gli schemi di bilancio previsti dal Codice civile;
- non è presente un manuale contenente le istruzioni per la rilevazione e compilazione dei dati riferibili alle varie grandezze (economico-patrimoniali e non), e la definizione specifica delle singole voci con un sufficiente dettaglio per natura, a discapito della trasparenza e dell'omogeneità del dato;
- viene lasciata ampia discrezionalità alle imprese concessionarie circa la facoltà di riportare note, commenti e spiegazioni necessarie alla puntuale identificazione, quantificazione ed allocazione delle grandezze raccolte;
- i dati in esso contenuti non sono congruenti con quelli presenti nei PEF dei concessionari quando invece le informazioni contenute nella contabilità regolatoria dovrebbero costituirne il dato di partenza;
- le schede contabili previste risultano risalenti rispetto alle riforme dei bilanci che si sono succedute nel tempo⁶⁴;
- l'utilizzo di dati in uso presso un altro Ente non permette all'Autorità di richiederne la modifica ai concessionari, motivo per cui l'ART procede comunque a richiederne la certificazione digitale, assieme all'invio di alcune informazioni aggiuntive necessarie alla sua attività regolatoria. Questo comporta un indubbio aggravamento degli oneri amministrativi sia per le imprese regolate che per i soggetti regolatori

Alla luce di quanto evidenziato, appare prioritario che l'Autorità eserciti la previsione del d.l. 201/2011, il quale, all'art. 37, comma 3, lettera b) prevede che la stessa *“determina i criteri per la redazione della contabilità delle imprese regolate e può imporre, se necessario per garantire la concorrenza, la separazione contabile e societaria delle imprese integrate”*.

⁶³ Database *“Sistema Informativo di Vigilanza sulle Concessionarie Autostradali”*, in uso presso la Direzione Generale per le Strade e le Autostrade, l'Alta Sorveglianza sulle Infrastrutture Stradali e la Vigilanza sui Contratti Concessori Autostradali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

⁶⁴ Ci si riferisce, in particolare, alle significative novità introdotte dal d.lgs. 139/2015, che ha apportato un importante aggiornamento delle regole contabili dall'attuazione della IV direttiva CEE.

E.2.2 Format di costruzione tariffaria e di monitoraggio annuale

Con riguardo ai *format* di costruzione tariffaria, gli attuali sistemi prevedono uno *“Schema di Piano Finanziario Regolatorio”*, elaborato dall’ART, che il concessionario è tenuto a redigere ed aggiornare annualmente.

Ai fini della costruzione tariffaria e della predisposizione del PFR, dal punto di vista del concessionario, i principali *input* necessari ad implementare il modello predisposto dall’Autorità possono essere classificati in endogeni ed esogeni:

1. Elementi endogeni: la contabilità regolatoria all’anno base; le previsioni di traffico (comunque soggette alle verifiche di competenza del concedente); il Piano degli investimenti ed il relativo cronoprogramma (comunque soggetti all’approvazione del concedente);
2. Elementi esogeni: tasso di inflazione programmato; tasso di remunerazione del capitale investito (WACC); obiettivo di incremento di produttività da efficientamento.

Dall’esame delle proposte di aggiornamento dei PEF relative alle varie concessioni in essere, sono emerse varie criticità in ordine principalmente ai seguenti aspetti:

- riconciliazione delle grandezze economiche e patrimoniali con le risultanze della contabilità regolatoria come contenute negli schemi presenti nel SIVCA;
- corretta individuazione ed utilizzo degli elementi esogeni richiamati al punto 2 di cui sopra;
- meccanismo di calcolo del corretto tasso di remunerazione spettante al concessionario per le opere realizzate o in corso di realizzazione, scaturente dall’applicazione del Sistema tariffario previgente (c.d. “meccanismo di salvaguardia”);
- corretta applicazione delle misure previste in ordine alla dinamica delle componenti tariffarie (di costruzione, di gestione e relativa agli oneri integrativi);
- corretto utilizzo del meccanismo delle poste figurative.

Con riguardo, invece, al monitoraggio annuale, è emerso che nella quasi totalità dei casi esaminati da questa Autorità, le proposte di aggiornamento trasmesse non erano comprensive di tutte le informazioni necessarie per la determinazione delle componenti tariffarie $\Delta T_{G,t+1}$ e $\Delta T_{K,t+1}$, nonché delle pertinenti valutazioni e verifiche effettuate dal concedente in merito ai relativi coefficienti.

Inoltre, i concessionari forniscono i dati sottostanti allo schema di PFR, a partire dal quale l’Autorità esprime le proprie valutazioni, in formati non uniformi. Ciò comporta un notevole aggravio del lavoro per gli Uffici, che devono di volta in volta ricostruire i dati contenuti in tale schema, per poter valutare la correttezza e bontà del dato di *input* inserito.

Si rappresenta, inoltre, che il PEF⁶⁵ allegato agli atti convenzionali ed aggiornato periodicamente nelle casistiche previste, viene elaborato sulla base di un modello unificato per le concessioni autostradali, approvato il 15 aprile 1997 mediante il Decreto interministeriale n. 125. Tale Piano è utilizzato anche per il calcolo del TIR di salvaguardia.

Le modalità applicative di utilizzo di tale schema da parte dei concessionari, per il quale peraltro non è previsto un manuale di compilazione, non consentono di individuare in maniera omogenea gli indici necessari

⁶⁵ Documento che esplicita i presupposti e le condizioni di base che determinano l’equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione per l’intero arco del periodo concesionario. Il PEF costituisce, inoltre, lo strumento che consente di stimare la redditività del progetto, giustificando l’entità di tariffe o di canoni proposti, nonché l’eventuale necessità di contributi pubblici in conto investimenti a fronte della realizzazione del progetto.

a riflettere le condizioni di equilibrio economico e di sostenibilità finanziaria correlati alla realizzazione delle opere e dell'investimento nel suo complesso.

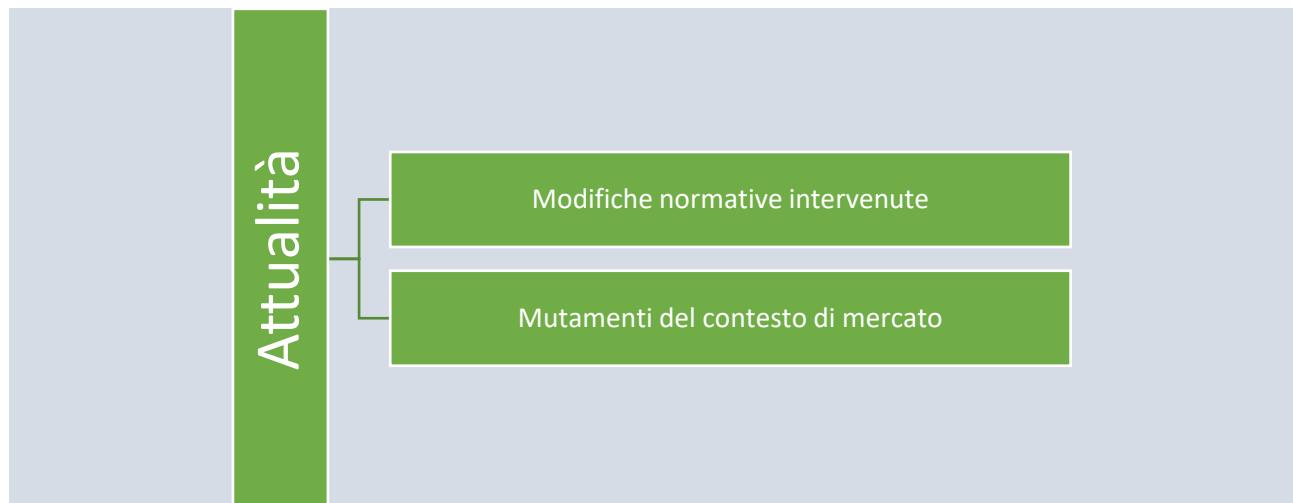
Alla luce delle evidenze emerse, appare necessario rivedere gli schemi di riferimento per la predisposizione dei PEF e dei PFR attualmente in vigore.

E.2.3 Trasparenza e tempistiche dei procedimenti in ambito autostradale

Alla luce delle argomentazioni esposte nel Paragrafo E1, soprattutto in riferimento alla complessità del procedimento amministrativo propedeutico all'aggiornamento periodico della pianificazione economico-finanziaria correlata alle concessioni autostradali, nonché alla numerosità degli interlocutori coinvolti, appare evidente come l'efficienza dell'azione amministrativa, da perseguire secondo scadenze temporali adeguate, non possa che trarre giovamento da una complessiva ridefinizione dell'architettura di tale procedimento, che tuttavia potrà essere affrontata solamente a seguito dei necessari adeguamenti della normativa di riferimento.

Può conseguentemente rilevarsi l'opportunità, al riguardo, di utilizzare lo strumento dell'Atto di segnalazione al Parlamento e al Governo.

E.3 Attualità della regolazione



Rispetto al momento storico in cui è stato adottato il primo modello tariffario dell'Autorità (risalente al 2017), sia il contesto macroeconomico di riferimento che il quadro normativo risultano profondamente mutati.

In particolare, si registra come l'attuale contesto economico sia caratterizzato, tra l'altro, dalla variabilità dei tassi e dagli interventi di politica monetaria posti in essere dalla Banca Centrale Europea a seguito della pandemia da COVID 19, della guerra in Ucraina e, da ultimo, del conflitto israelo-palestinese, con effetti sulla dinamica inflattiva nel settore di riferimento, gravato altresì da ulteriori oneri per far fronte alla realizzazione degli investimenti programmati, meritevoli di verifica.

Sul piano normativo, invece, il crollo del ponte Morandi ha determinato una serie di affinamenti alle normative relative alla sicurezza, con particolare riferimento alla sorveglianza e alla manutenzione delle

opere d'arte⁶⁶, i quali hanno comportato l'insorgere di nuove attività gestionali e di maggiori necessità di investimento per i concessionari che, in prospettiva, possono generare incrementi di costo potenzialmente incompatibili con l'applicazione di livelli tariffari sostenibili per l'utenza.

Alla luce di quanto evidenziato, si ritiene che il *framework* regolatorio debba tenere adeguatamente conto del mutato scenario, anche con riguardo ai seguenti profili:

1. **dinamica dell'inflazione**, al momento fissata *ex ante* per un intero periodo regolatorio sulla base dell'ultimo documento disponibile di programmazione economico-finanziaria approvato e pubblicato dal Governo nazionale;
2. modalità di recupero, attraverso la componente tariffaria di gestione, dei **costi incrementali correlati ai maggiori oneri di sorveglianza e manutenzione delle opere d'arte**. Gli strumenti al riguardo definiti nel Sistema tariffario ART, al momento, comprendono: (i) l'appostamento, all'anno base, di un importo pari alla media quinquennale degli utilizzi del pertinente fondo di accantonamento; (ii) l'inserimento nel piano di costi incrementali da sopravvenienze normative e regolamentari;
3. metodologia per la determinazione del tasso di remunerazione del capitale investito netto (**WACC**), come già indicato al Paragrafo E.1.4.2;
4. metodologie adottate con riguardo all'applicazione del meccanismo di **poste figurative** e alle valutazioni in ordine all'**equilibrio economico delle gestioni**.

Vi è inoltre da considerare gli scenari evolutivi rappresentati nell'ambito del PNRR, M1C2-11, dove è prevista l'adozione della legge annuale sulla concorrenza 2023 (entro la fine del 2024). Lì, dovranno essere presenti alcune misure con impatto sull'attività di ART nel settore autostradale. Infatti, con riferimento al settore in questione, l'Allegato alla proposta della Commissione di revisione della decisione di esecuzione (UE) (ST 10160/21; ST 10160/21 ADD 1 REV 2), del 13 luglio 2021, successivamente approvata dal Consiglio UE lo scorso 8 dicembre 2023, prevede quanto segue:

"i) per quanto riguarda l'accesso alle concessioni e la risoluzione del contratto, la legge annuale sulla concorrenza dovrà almeno:

- *rendere obbligatoria la gara per i contratti di concessione per le autostrade e rafforzare l'applicabilità del quadro normativo per l'assegnazione delle concessioni autostradali e garantire livelli di servizio adeguati per gli utenti delle autostrade, senza pregiudicare l'affidamento in house nei limiti stabiliti dalla normativa UE(*)*;
- *migliorare l'efficienza delle procedure amministrative decisionali relative ai contratti di concessione*;
- *richiedere una descrizione dettagliata e trasparente dell'oggetto del contratto di concessione*;
- *richiedere alle autorità di concessione di designare le concessioni per le tratte autostradali*,

⁶⁶ Ci si riferisce alle nuove norme in materia di ammodernamento del patrimonio infrastrutturale introdotte nel 2022 e contenute nelle: Linee Guida per la classificazione e gestione del rischio, la valutazione della sicurezza ed il monitoraggio dei ponti esistenti ([DM MIMS 01/07/2022, n. 204](#)); Linee Guida per la classificazione e gestione del rischio, la valutazione della sicurezza ed il monitoraggio delle gallerie esistenti lungo le strade statali o autostrade gestite da ANAS S.p.a. e da concessionari autostradali ([DM MIMS 01/08/2022, n. 247](#)). Secondo quanto ha dichiarato alla Commissione VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei Deputati, ASPI detiene nel proprio patrimonio infrastrutturale 4.400 ponti e cavalcavia e 450 gallerie (audizione del 22/03/2023).

assegnate con procedura pubblica, tenendo conto delle stime di efficienza di scala e di costo dei concessionari autostradali elaborate dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART);

- rafforzare i controlli del Ministero delle Infrastrutture sui costi e sull'esecuzione delle infrastrutture autostradali;*
- impedire il rinnovo automatico dei contratti di concessione, anche attraverso un sostanziale miglioramento dell'efficienza gestionale di tutte le procedure tecniche e amministrative relative all'aggiornamento periodico dei piani economico-finanziari e all'attuazione annuale degli stessi e attraverso il divieto di utilizzo delle procedure disciplinate dall'art. 193 del Codice degli Appalti Pubblici come strumento di aggiudicazione dei contratti di concessione autostradale scaduti o in scadenza;*
- semplificare/chiarire la disciplina delle condizioni di risoluzione del contratto e di recesso, anche al fine di preservare un adeguato livello di contendibilità delle concessioni per il/i mercato/i di riferimento;*
- dare tempestiva e piena attuazione al modello di regolamentazione della tariffazione degli accessi adottato tenendo conto di: (i) degli aggiornamenti periodici della pianificazione economico-finanziaria pluriennale dei concessionari (come approvata dal regolatore competente), e (ii) del roll-out annuale di tali piani;*
- per la risoluzione del contratto nel pubblico interesse, la legge deve almeno prevedere un adeguato indennizzo per consentire al concessionario di recuperare gli investimenti non completamente ammortizzati. Per quanto riguarda la risoluzione del contratto per grave inadempimento, la legge deve prevedere un adeguato equilibrio tra il risarcimento dei danni richiesti al concessionario e un ragionevole indennizzo per gli investimenti non ancora recuperati. I casi di grave inadempienza devono essere esplicitamente individuati dalla legge.*

ii) sul modello di regolamentazione della tariffazione, la legge annuale sulla concorrenza dovrà almeno:

- Richiedere ai concessionari di assicurare la piena e tempestiva implementazione del modello regolatorio di tariffazione dell'ART per il calcolo dei canoni di accesso.*
- Richiedere ai concessionari di assicurare la piena e tempestiva implementazione del modello regolatorio di ART per la determinazione dei prezzi e degli schemi di gara delle subconcessioni per la fornitura di servizi di ricarica dei veicoli elettrici e di altri servizi.*
- Le tariffe di accesso devono incentivare gli investimenti e devono essere basate su una metodologia di price cap sostenuta da un'analisi comparativa trasparente dei costi dell'intero settore economico, secondo criteri chiari, uniformi e trasparenti.*

iii) per quanto riguarda i diritti degli utenti, la legge annuale sulla concorrenza deve almeno:

- garantire la piena e tempestiva attuazione del quadro normativo dell'ART relativo alla salvaguardia dei diritti degli utenti e alla fornitura di adeguati livelli di servizio.*

iv) per quanto riguarda l'esternalizzazione dei lavori di costruzione, la Legge annuale sulla concorrenza dovrà almeno:

- Ai sensi dell'articolo 186, comma 2, del D.Lgs. n. 36/2023, stabilisce l'obbligo di*

esternalizzazione dei lavori di costruzione. Il D.Lgs. n. 36/2023, stabilisce l'obbligo per i concessionari autostradali di affidare a terzi, mediante procedure di evidenza pubblica, una quota compresa tra il 50% e il 60% dei contratti di lavori, servizi e forniture. Le quote sono calcolate in base agli importi dei piani economico-finanziari allegati agli atti di concessione e tenendo conto delle dimensioni e delle caratteristiche economiche del concessionario, della durata dell'affidamento della concessione, della sua durata residua, del suo oggetto, del suo valore economico e dell'ammontare degli investimenti effettuati.

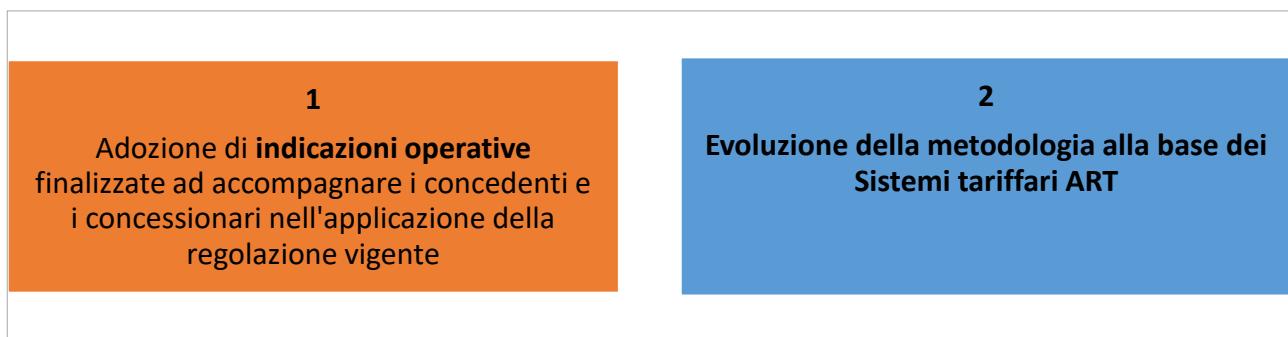
() per quanto riguarda gli affidamenti in house, la legge deve:*

- richiedere una verifica obbligatoria ex ante della legittimità degli affidamenti in house e vietare l'avvio della procedura di gara o degli affidamenti in house in assenza di tale verifica;*
- affidare all'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) strumenti e poteri adeguati per effettuare le suddette verifiche e il supporto (legale) dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC);*
- richiedere l'installazione di un numero minimo di colonnine di ricarica elettrica, la realizzazione di adeguati parcheggi e aree di sosta per gli operatori del trasporto merci e il pieno rispetto del quadro normativo elaborato dall'ART per la salvaguardia dei diritti degli utenti e la fornitura di adeguati livelli di servizio, come criteri di assegnazione delle nuove concessioni autostradali”⁶⁷.*

⁶⁷ “ANNEX to the Proposal for a COUNCIL IMPLEMENTING DECISION amending Implementing Decision (EU) (ST 10160/21; ST 10160/21 ADD 1 REV 2) of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy”, approvato dal Consiglio dell'UE in data 8 dicembre 2023; disponibile al link:

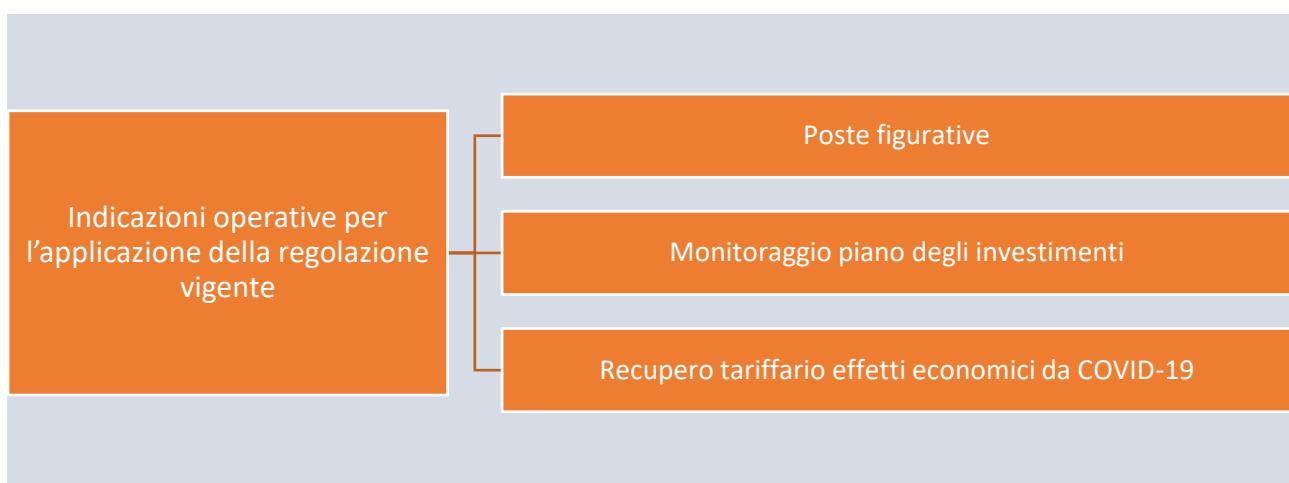
https://commission.europa.eu/system/files/2023-11/COM_2023_765_1_EN_annexe_proposition_cp_part1_v3.pdf

F. IDENTIFICAZIONE DI EVENTUALI INTERVENTI CORRETTIVI



Sebbene il modello di sistema tariffario sia stato adottato solo per un numero limitato di concessioni autostradali, gli Uffici hanno esercitato una estesa attività di monitoraggio nella valutazione dei PEF per l'emanazione dei Pareri ex art. 43, d.l. 201/2023, nonché dei conseguenti adeguamenti annuali dei livelli tariffari. A distanza di 6 anni dall'adozione, nel 2017, del modello di sistema tariffario autostradale, e tenuto conto che in virtù dei già richiamati interventi legislativi la maggior parte dei concessionari autostradali recepirà il Sistema tariffario ART solo nel corso del 2024, la verifica di impatto della regolazione ha potuto individuare due possibili tipologie di intervento: (i) in primo luogo, favorire il raggiungimento degli obiettivi alla base delle misure di regolazione attraverso l'emanazione di **indicazioni operative** (Paragrafo F.1) finalizzate ad assicurare la conformità al modello regolatorio nell'ambito dei procedimenti di revisione PEF di applicazione del Sistema tariffario ART; (ii) in secondo luogo, **definire possibili scenari evolutivi** della metodologia alla base dei sistemi tariffari, in considerazione, tra l'altro, dei risultati emersi sulla loro efficacia, efficienza e attualità (Paragrafo F.2). Detti scenari evolutivi, in base al principio di equità e non discriminazione ed in considerazione dell'esiguità dei procedimenti di revisione PEF finora conclusi con l'effettiva entrata in vigore del regime tariffario concepito dall'Autorità, potranno essere operativi non prima del 1° gennaio 2025, anche attraverso l'eventuale previsione di un regime transitorio.

F.1 Indicazioni operative per l'applicazione della regolazione vigente



Si ritiene che alcune delle problematiche evidenziate nella Sezione E possano trovare soluzione immediata attraverso la pubblicazione di adeguate **istruzioni operative**, indirizzate ai concessionari e finalizzate ad orientare la definizione delle proposte tariffarie verso scenari che possano superare la verifica di conformità dell'Autorità.

I profili di seguito descritti, conseguentemente, costituiscono esclusivamente l'interpretazione autentica delle misure adottate dall'Autorità, senza modificarne la portata giuridica, limitandosi ad esprimere in maniera più generale il contenuto dei pareri finora espressi dalla stessa Autorità nell'esercizio delle sue funzioni con riguardo ai Sistemi tariffari autostradali.

F.1.1 Poste figurative

Alla luce di quanto sopra considerato, nel perseguire le finalità (i) di assicurare la piena conformità dei PEF ai rispettivi Sistemi tariffari ART e (ii) di consentire all'Autorità l'esercizio delle proprie prerogative in ordine alla corretta applicazione del Sistema tariffario, risulta necessario fornire le seguenti indicazioni operative ai concessionari in merito all'applicazione del meccanismo di Poste figurative.

Primariamente, si rileva la necessità di imporre ai concessionari, qualora intendano applicare il meccanismo di Poste Figurative di cui al punto 26 dei Sistemi tariffari ART, una puntuale valutazione degli effetti a lungo termine delle variazioni tariffarie risultanti dall'applicazione del meccanismo stesso.

In particolare, si ritiene necessario che i concessionari, nell'ambito della proposta di PEF, presentino uno scenario in cui la dinamica tariffaria sia realizzata con una successione di incrementi annui decrecenti nel tempo e tali per cui, all'ultimo anno della concessione, il livello tariffario della componente di costruzione non superi un predefinito multiplo (orientativamente, non più del doppio) dei costi unitari correlati alla stessa annualità.

Potrebbero essere ritenute accettabili dinamiche che prevedano, ad esempio, il seguente rapporto fra i livelli tariffari di annualità consecutive, basato su una progressione geometrica:

$$\mu = \frac{\Delta T_{K,t-1}}{\Delta T_{K,t}} = (1,3 \div 1,7)$$

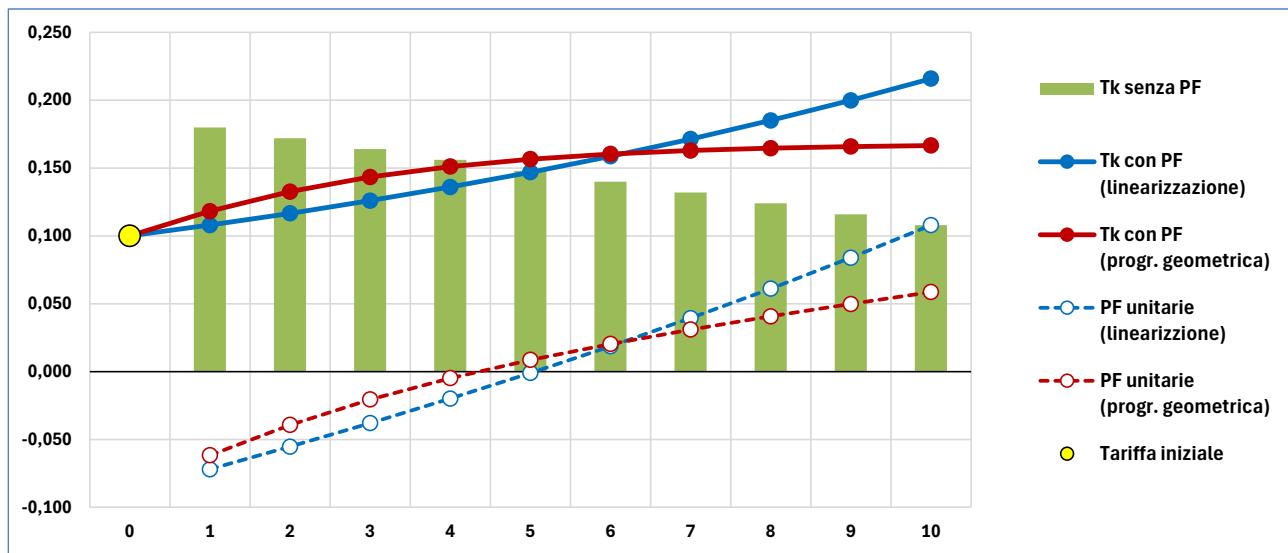
dove:

μ fattore di riduzione nel tempo dell'incremento annuo, compreso fra 1,3 e 1,7;

$\Delta T_{K,t}$ incremento annuo della componente tariffaria di costruzione previsto per l'anno t ;

$\Delta T_{K,t-1}$ incremento annuo della componente tariffaria di costruzione previsto per l'anno $t - 1$;

Nel grafico che segue, si rappresenta una comparazione fra l'applicazione di una dinamica linearizzata e quella di una dinamica basata sulla metodologia esemplificativa sopra descritta (progressione geometrica), utilizzando un fattore di riduzione pari a 1,5. Come desumibile dal grafico, con l'applicazione della metodologia alternativa si registrano livelli tariffari lievemente più elevati nelle prime annualità, a fronte di una significativa diminuzione all'approssimarsi della scadenza della concessione.

Figura 24. Esempio pratico di diversa applicazione del meccanismo di Poste Figurative

Inoltre, al fine di assicurare che il meccanismo di Poste Figurative di cui al punto 26 sia effettivamente applicato alla sola componente tariffaria di costruzione, si ritiene necessario che i concessionari, nell'ambito della proposta di PEF, presentino uno scenario in cui la componente tariffaria di gestione e la componente tariffaria per oneri integrativi mantengano annualmente lo stesso livello determinato a monte dell'applicazione del meccanismo stesso.

F.1.2 Monitoraggio piano degli investimenti

Alla luce di quanto considerato nella Sezione E, nel perseguire le finalità (i) di assicurare la piena conformità dei PEF ai rispettivi Sistemi tariffari ART e (ii) di consentire all'Autorità l'esercizio delle proprie prerogative in ordine alla corretta applicazione del Sistema tariffario – suscettibili di comportare interventi che potrebbero prevedere anche l'applicazione di poste rettificative da conguaglio – si ritiene necessario che concedente e concessionario trasmettano all'Autorità ogni informazione, anche quantitativa, necessaria al fine del monitoraggio annuale di cui al punto 28 del Sistema tariffario, con riferimento a:

- eventuali aggiornamenti del cronoprogramma degli investimenti riconosciuti in tariffa, preventivamente validati dal concedente, per le annualità residue del periodo tariffario a partire dall'anno in corso;
- eventuali interventi di carattere urgente e indifferibile che, non ancora riconosciuti in tariffa ma approvati in linea tecnica dal concedente, dovranno essere realizzati nelle residue annualità del periodo tariffario a partire dall'anno in corso.

F.1.3 Recupero tariffario degli effetti economici da COVID-19

Alla luce di quanto considerato nella Sezione E, nel perseguire le finalità (i) di assicurare la piena conformità dei PEF ai rispettivi Sistemi tariffari ART e (ii) di consentire all'Autorità l'esercizio delle proprie prerogative in ordine alla corretta applicazione del Sistema tariffario – suscettibili di comportare interventi che potrebbero prevedere anche l'applicazione di poste rettificative da conguaglio – si ritiene necessario che in caso di recupero tariffario degli effetti economici scaturenti dall'emergenza sanitaria dovuta al COVID-19, tale recupero avvenga secondo la metodologia definita dall'Autorità con la nota prot. 7405/2021 del 4 maggio

2021, successivamente integrata con la nota prot. 11119/2021 del 15 luglio 2021, ossia tramite i ricavi derivanti da una specifica componente per oneri integrativi da considerarsi nella tariffa di pedaggio, distribuita su uno o più periodi regolatori, senza che tale componente possa beneficiare del meccanismo di poste figurative di cui al punto 26 del Sistema tariffario ART.

F.2 Evoluzione della metodologia alla base dei Sistemi tariffari ART



Gli aspetti problematici evidenziati nella Sezione E, relativi all'esperienza applicativa maturata nella fase di prima applicazione, evidenziano la necessità di apportare affinamenti alla metodologia posta alla base dei sistemi tariffari di pedaggio relativi alle concessioni autostradali adottati dall'Autorità.

Di seguito, distinti per tematica, si esplicitano i principali ambiti su cui si potrà intervenire, con uno o più procedimenti regolatori.

F.2.1 Unico modello regolatorio

Alla conclusione di una fase in cui l’Autorità ha progressivamente provveduto – attraverso numerosi procedimenti regolatori – a definire i Sistemi tariffari per le singole concessioni autostradali, adottando in ogni caso un unico modello regolatorio che tenesse conto delle peculiarità relative alle diverse fattispecie di volta in volta affrontate, si rileva oggi la necessità, nell’evoluzione di tale modello, di avviare un unico procedimento di affinamento del modello, da indirizzare a tutte le concessioni, in analogia a quanto previsto per il settore aeroportuale e per quello ferroviario, includendo in un unico *framework* le opportune differenziazioni per tenere conto dello status delle diverse concessioni (in essere al 2018, nuove) e, nel caso di nuovi affidamenti, della tipologia di affidamento (*gara, in house providing, project financing*) e di tutte le peculiarità rilevanti ai fini della definizione di un Sistema tariffario adeguato. Detto procedimento potrà poi concludersi con l’adozione di più delibere.

F.2.2 Criteri di separazione contabile e contabilità regolatoria

Alla luce di quanto evidenziato nella Sezione E, appare ineludibile la necessità di adottare specifici e puntuali criteri di separazione contabile e contabilità regolatoria, al fine di:

- assicurare un flusso informativo certo, omogeneo e dettagliato circa la situazione economica e patrimoniale dei concessionari;
- assicurare una maggiore coerenza con i bilanci di esercizio dei soggetti regolati;
- garantire la corretta quantificazione delle grandezze alla base del PFR.

Ai fini del concreto raggiungimento di tali obiettivi, si dovrebbe allargare la portata degli obblighi di separazione contabile e di informazione al concedente ed all’Autorità. Quest’ultima potrebbe provvedere alla redazione di un “Manuale di contabilità regolatoria”, da elaborarsi a seguito di un approfondito confronto con gli operatori del settore, con le associazioni rappresentative di categoria, nonché degli altri soggetti competenti in merito.

Tale Manuale, da aggiornare periodicamente, potrebbe racchiudere un’analisi delle *best practices* rilevate sia nello specifico che settore che in altri settori regolati (dall’ART e da altre Autorità di regolazione) fungendo da concreto ausilio per lo snellimento delle attività di elaborazione degli schemi di costruzione tariffaria, nonché per la riduzione degli oneri amministrativi connessi all’iter di validazione ed approvazione.

Gli schemi di contabilità regolatoria annessi al Manuale potranno consentire di automatizzare la definizione di alcune grandezze *input* per la costruzione tariffaria ed il monitoraggio annuale.

F.2.3 Schemi di costruzione tariffaria e di monitoraggio

Così come per la CoReg, anche nel caso degli schemi di costruzione tariffaria e di monitoraggio risulta necessario che ART predisponga adeguati strumenti, anche di natura informatica, da mettere a disposizione dei concessionari per la determinazione dei livelli tariffari nell’ambito delle procedure di aggiornamento/revisione dei PEF.

Ciò presenterebbe un duplice vantaggio: da un lato, infatti, consentirebbe ai concessionari di muoversi all’interno di un sistema preciso di regole e di riferimenti, facilitando la costruzione tariffaria a partire dal

quadro informativo esistente, costituito fra l’altro dai nuovi *format* di CoReg maggiormente orientati alle esigenze di verifica dell’Autorità; dall’altro, agevolerebbe in misura sensibile gli stessi Uffici dell’Autorità nell’esame dei PEF, attualmente resa molto complessa dalla necessità di interpretare le informazioni di volta in volta fornite dal concessionari secondo formati e metodologie fortemente differenziate fra loro.

La definizione di schemi unificati di costruzione tariffaria potrebbe inoltre preludere ad uno scenario in cui gran parte dei profili afferenti alla definizione dei sistemi tariffari vengano sostanzialmente predefiniti alla luce degli *output* della CoReg, facendo restare in capo al concedente – di fatto – soltanto l’approvazione degli investimenti programmati, e consentendo conseguentemente di snellire il procedimento valutativo, riducendone peraltro le tempistiche a tutto vantaggio dell’interesse pubblico.

F.2.4 Criteri di ammortamento delle immobilizzazioni reversibili

Le evidenze riportate nella Sezione E suggeriscono l’adozione, nell’ambito della costruzione tariffaria, di metodologie di ammortamento predefinite e omogenee per le diverse concessioni, maggiormente orientate alla vita utile degli *asset* reversibili, valutando inoltre la possibilità, nel caso di differenziazione dei tassi di remunerazione (TIR e WACC), di prevedere un recupero anticipato dei costi correlati alle opere di più antica realizzazione.

F.2.5 Criteri differenziati di assorbimento delle poste figurative

Oltre a quanto già indicato al Paragrafo F.1, appare necessario che l’applicazione del meccanismo di poste figurative venga differenziata in relazione alla natura dei costi che le hanno originate. Come già evidenziato nella Sezione E e nel Paragrafo F.1, infatti, le sub-componenti che possono dare origine a Poste figurative risultano le seguenti:

- quota di ammortamento *ante* (opere realizzate o in corso);
- remunerazione del capitale *ante* (opere realizzate o in corso), utilizzando quale tasso di riferimento il TIR previgente di cui al punto 17;
- quota di ammortamento *post* (opere da realizzare);
- remunerazione del capitale *post* (opere da realizzare), utilizzando quale tasso di riferimento il WACC di cui al punto 16;
- quota di ammortamento riferibile al credito di poste figurative da precedente regime;
- remunerazione del capitale riferibile al medesimo credito di poste figurative, utilizzando quale tasso di riferimento il TIR previgente di cui al punto 17.

Appare, in particolare, necessaria una attenta valutazione degli effetti indotti dallo spostamento nel tempo, attraverso le poste figurative, del recupero di componenti tariffarie non correlate ad oneri effettivamente sostenuti dai concessionari (quali gli ammortamenti).

F.2.6 Equilibrio economico e corretta allocazione dei rischi

Come evidenziato nella Sezione E, le valutazioni in ordine all'equilibrio economico delle gestioni costituiscono un profilo essenziale per la valutazione, da parte dell'Autorità, della congruità delle proposte tariffarie definite dai concessionari nell'ambito della propria programmazione economico-finanziaria. Ciò in ordine al contemperamento del contrapposto interesse, da un lato, per il concessionario a vedersi assicurare un adeguato ritorno economico agli investimenti sostenuti, e dall'altro, per gli utenti, a vedersi applicati livelli tariffari contenuti e sostenibili, nonché correlati all'effettiva fruizione del servizio.

A tale scopo, appare necessario valutare la possibilità di introdurre specifiche misure in riferimento ai seguenti profili:

- formulazione in termini chiari e univoci della **matrice di rischi** da applicare a ciascuno dei rapporti concessori in essere e nuovi, ritenendo la stessa strumento fondamentale da impiegarsi tanto in fase di programmazione (per la definizione preliminare della corretta allocazione dei rischi e la valutazione preventiva delle condizioni di applicabilità del contratto di concessione), quanto in fase di esecuzione (previo aggiornamento della stessa in caso di variazioni contrattuali), per il monitoraggio dei rischi. In caso di variazioni contrattuali o revisioni del PEF le amministrazioni aggiudicatrici devono infatti accertare che le modifiche apportate non alterino l'allocazione dei rischi così come definita nella documentazione contrattuale e riportata nella matrice medesima;
- modalità chiare e univoche per il calcolo *ex ante* dei **principali indicatori** relativi all'equilibrio economico (VAN, TIR di progetto, TIR degli azionisti, DSCR, LLCR) alla luce degli elementi di stima contenuti nei PEF;
- criteri di determinazione dei **livelli benchmark** per i medesimi indicatori, da applicare per la valutazione della congruità da parte di ART dei valori assunti nei PEF, prevedendo eventuali soglie di scostamento ritenute accettabili;
- definizione delle **metodologie e delle procedure** da adottare, a cura di concedente e concessionario, affinché gli indicatori sopra citati siano ricondotti al corrispondente livello *benchmark* definito da ART, nel caso di rilevanti scostamenti, rispetto a questi ultimi, dei valori assunti nei PEF.

F.2.7 Criteri per la stima della domanda

Come già evidenziato nella Sezione E, appare necessario che ART esprima in maniera più puntuale ed esaustiva i criteri che ogni concessionario deve adottare per la costruzione delle stime di domanda aventi a riferimento l'orizzonte concessorio.

Inoltre, alla luce di quanto evidenziato nella medesima Sezione E, appare necessario valutare l'opportunità di introdurre affinamenti al meccanismo di *revenue sharing* previsto nel Sistema tariffario ART alla conclusione di ciascun periodo tariffario, al fine di incrementarne l'efficacia.

F.2.8 Modulazione tariffaria

Alla luce di quanto emerso nella Sezione E, si rileva la necessità di fornire ai concessionari criteri univoci per la differenziazione dei livelli tariffari, secondo principi di ragionevolezza e proporzionalità:

- con riferimento alle diverse tratte dell’infrastruttura autostradale, valutando, tra l’altro, i rispettivi costi di gestione e di costruzione;
- con riferimento alle tipologie di veicolo, valutando, tra l’altro, il livello di usura arrecato all’infrastruttura dal rispettivo utilizzo della stessa.

F.2.9 Criteri di ammissibilità per l’identificazione del CIN

Alla luce di quanto illustrato nella Sezione E, si ritiene necessario introdurre adeguate misure regolatorie affinché i concessionari, nell’ambito della proposta di PEF, forniscano adeguate evidenze in merito alla quantificazione dell’eventuale valore di subentro fissato alla scadenza della concessione, anche in correlazione al criterio dell’obsolescenza tecnico-economica e della vita utile dell’infrastruttura autostradale.

Inoltre, appare necessario prevedere adeguate misure affinché gli stessi concessionari provvedano, nell’ambito della determinazione della componente tariffaria di costruzione, a considerare il Capitale Investito Netto regolatorio al netto dell’eventuale valore residuo al termine della concessione, secondo metodologie che, in ogni caso, tengano conto della necessità di assicurare l’equilibrio economico della concessione stessa.

F.2.10 Metodologia per la determinazione del WACC

Appare necessario valutare l’avvio di un procedimento specifico per l’aggiornamento della metodologia relativa alla determinazione, da parte dell’Autorità, del tasso di remunerazione del capitale investito da applicare nell’ambito degli aggiornamenti/revisioni dei PEF, alla luce di quanto rilevato negli ultimi anni in ordine agli effetti generati sui modelli dalla particolare volatilità dei mercati e dalla forte spinta inflazionistica, che suggeriscono l’opportunità di introdurre idonei meccanismi di adeguamento atti a far fronte alle fluttuazioni più significative.

F.2.11 Metodologia per la determinazione del recupero di efficienza e relative deroghe

Appare necessario valutare l’avvio di un procedimento specifico per l’aggiornamento della metodologia relativa alla determinazione, da parte dell’Autorità, dell’obiettivo di incremento di produttività da efficientamento da applicare a ciascuna concessione, alla luce dei cambiamenti nel frattempo intervenuti nel settore, che possono avere modificato alcuni aspetti della funzione di costo, e che dovrebbero quindi essere aggiornati.

Anche in relazione a tale modifica, dovrà essere previsto un raccordo con la X determinata precedentemente da ART, che per alcune concessioni i cui PEF sono stati finora analizzati dagli Uffici, è stata diluita per più di 2 periodi regolatori, anche al fine di assicurare un trattamento omogeneo tra le concessioni ed evitare che tale flessibilità non diventi eccessiva, comportando una sorta di elusione dall’efficientamento, il tutto a danno dell’utente finale.

F.2.12 Misure *ad hoc* per casi peculiari

Il nuovo modello regolatorio unico, alla luce delle evidenze di cui alla Sezione E, dovrebbe prevedere adeguati meccanismi regolatori da applicare a casi peculiari, fra i quali rilevano i seguenti:

- nuove concessioni, con misure differenziate in relazione alla tipologia di affidamento (gara, *in house providing, project financing*) e alla circostanza che detti affidamenti riguardino la nuova costruzione di tratte autostradali ovvero la sola gestione di tratte già esistenti;
- esistenza, nei piani di investimento, di rilevanti opere *greenfield* caratterizzate da profili di rischio più elevati (cfr. Gronda di Genova).

F.2.13 Qualità dei servizi

In considerazione della mancata applicazione della misura regolatoria definita al riguardo dall’Autorità nei Sistemi tariffari, così come rilevata nella Sezione E, appare opportuno che la stessa Autorità valuti la possibilità di fornire al soggetto istituzionalmente competente – ossia al concedente – adeguate istruzioni operative per l’individuazione degli indicatori da assumere per ciascuna area tematica di riferimento, nonché per la stima dei relativi valori obiettivo.

F.2.14 Aspetti procedurali

Come accennato nella Sezione E, oltre a segnalare al Parlamento e al Governo la necessità di una ridefinizione del procedimento di approvazione degli aggiornamenti/revisioni periodiche dei PEF afferenti alle concessioni autostradali, appare necessario prevedere un adeguamento del procedimento amministrativo propedeutico al rilascio del parere ART, anche a seguito dell’appontamento di adeguati strumenti informatici (vedi supra, punti F.2.2 e F.2.3) ed eventualmente attraverso l’interlocuzione diretta con i concessionari, in maniera da incrementarne l’efficienza attraverso la riduzione dei tempi complessivamente necessari per le istruttorie degli Uffici ART.

Occorre inoltre valutare le azioni da intraprendere, anche a livello istituzionale, per assicurare l’*enforcement* della disciplina regolatoria dell’Autorità.

CONCLUSIONI

L’Autorità, in attuazione di quanto previsto dalla propria norma istitutiva, ha delineato il quadro regolatorio per la determinazione del pedaggio autostradale sia con riferimento alle convenzioni relative a nuovi affidamenti sia, a partire dall’emanazione del d.l. 109/2018, con riguardo alle convenzioni in essere. Il Sistema tariffario ART per il settore autostradale è basato su un modello di tipo *price cap* con l’identificazione da parte dell’Autorità di obiettivi di efficientamento dei costi specifici a ciascun concessionario, seguendo un modello di *yardstick competition*.

Come mostrato nella presente Verifica di impatto della regolazione, ART ha maturato una considerevole esperienza nella regolazione del settore autostradale in ragione della (i) definizione di un Sistema tariffario ART applicato, con opportune specificazioni a **tutti** i rapporti concessionari esistenti, previa consultazione pubblica; (ii) adozione dei pareri previsti dalla norma sugli **atti aggiuntivi e relativi PEF-PFR** volti all'integrazione del Sistema tariffario ART nonché dei pareri relativi agli **aggiornamenti tariffari annuali**.

Alla luce delle valutazioni emergenti dalla Verifica di impatto della regolazione, come argomentate nelle Sezioni A, B, C, D, E che precedono, si segnala l'opportunità di intervenire negli ambiti indicati nella sezione F del presente documento, avvalendosi degli strumenti ivi indicati.

Torino, 17 gennaio 2024

Il Dirigente dell'Ufficio ECN

Cinzia Rovesti

(documento firmato digitalmente
ai sensi del d.lgs. 82/2005)