

Parere n. 28/2025

Parere al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti reso dall'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell'art. 43 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, avente ad oggetto l'aggiornamento del Piano Economico Finanziario afferente all' "Accordo di cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici ai sensi dell'art. 17 della direttiva 2014/23/UE e dell'art. 13bis del decreto legge 16 ottobre 2017, n.148 e s.m.i., relativo alle tratte autostradali: A4 Venezia-Trieste, A23 Palmanova-Udine, A28 Portogruaro-Conegliano, A57 Tangenziale di Mestre per la quota parte, A34 Raccordo Villesse-Gorizia", sottoscritto dal Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, dalla Regione Autonoma del Friuli-Venezia Giulia, dalla Regione Veneto, e da Autostrade Alto Adriatico S.p.A.

L' Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità o ART), nella seduta del 16 ottobre 2025

premesso che:

- l'articolo 13-bis del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172, ha previsto che le funzioni di concedente per le tratte autostradali A4 Venezia-Trieste, A23 Palmanova-Udine, A28 Portogruaro-Conegliano, A57 Tangenziale di Mestre per la quota parte e A34 Villesse-Gorizia fossero svolte dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (di seguito: MIT);
- con delibera n. 70/2016 del 23 giugno 2016, l'Autorità ha approvato la Misura di regolazione relativa alla definizione degli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, di cui all'Allegato 1 alla medesima delibera;
- con delibera n. 133/2018 del 19 dicembre 2018 l'Autorità ha approvato il Sistema tariffario per l'affidamento della gestione *in house* delle tratte sopra richiamate (di seguito: Sistema tariffario ART);
- in data 23 maggio 2019, l'Autorità ha reso il Parere n. 4/2019 sullo schema di *"Accordo di Cooperazione tra Amministrazioni aggiudicatrici ai sensi dell'articolo 17 della Direttiva 2014/23/UE e dell'articolo 13-bis del decreto-legge 16 ottobre 2017, n.148 e s.m.i., relativo alle tratte autostradali: A4 Venezia-Trieste; A23 Palmanova-Udine; A28 Portogruaro-Conegliano; A57 Tangenziale di Mestre per la quota parte; A34 raccordo Villesse-Gorizia"* (di seguito: Accordo) con relativi allegati, tra MIT, Regioni Veneto e Friuli-Venezia Giulia e la società concessionaria, con i relativi allegati;
- con delibera n. 39 del 24 luglio 2019 il CIPE ha approvato l'Accordo con prescrizioni e osservazioni;
- con delibera n. 76 del 22 dicembre 2021, il CIPESS ha approvato l'aggiornamento dell'Accordo;
- in data 14 luglio 2022 sono stati sottoscritti tra MIT, la società Autostrade Alto Adriatico S.p.A. (di seguito: AAA), Regione Veneto e Regione Friuli-Venezia Giulia l'Accordo e la relativa Convenzione di concessione, approvati con decreti interministeriali n. 305 e n. 306 del 28 settembre 2022, registrati alla Corte dei conti il 25 novembre 2022;
- in data 27 giugno 2023, AAA è divenuta, a partire dal 1° luglio 2023, a seguito di quanto previsto dall'Atto di riconsegna, sottoscritto tra il concedente e il concessionario, concessionaria delle tratte autostradali a

pedaggio A4 Venezia-Trieste, A23 Palmanova-Udine, A28 Portogruaro-Conegliano, A57 Tangenziale di Mestre per la quota parte e A34 raccordo Villesse-Gorizia;

- in data 5 dicembre 2023, l'Autorità ha reso il Parere n. 28/2023 sulle *"Valutazioni, ai sensi del punto 27 del Sistema tariffario approvato con delibera n. 133 del 19 giugno 2018, sull'adeguamento tariffario per l'anno 2024 da applicare alle tratte autostradali assentite in concessione a Autostrade Alto Adriatico S.p.A."*;
- con delibera n. 15/2024 dell'8 febbraio 2024, l'Autorità ha emanato le indicazioni operative di cui all'Allegato A alla stessa delibera, relative all'applicazione dei principi e dei criteri della regolazione economica delle concessioni autostradali approvati ai sensi dell'art. 37, comma 2, lettera g), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201;
- con nota del 12 febbraio 2024, (prot. ART 16633/2024), la DGVCA-MIT ha indicato alle Società concessionarie l'esigenza di attenersi alle indicazioni operative emanate dall'Autorità con la citata delibera n. 15/2024;
- con delibera n. 124/2024 del 13 settembre 2024, l'Autorità ha determinato il tasso di remunerazione del capitale investito da utilizzare nell'ambito delle procedure di aggiornamento o revisione delle concessioni autostradali vigenti;
- con nota del 4 giugno 2025 (prot. ART 52540/2025), la DGVCA-MIT ha trasmesso agli Uffici dell'Autorità la proposta di revisione del PEF/PFR relativa al periodo regolatorio 2025 – 2029 e la documentazione correlata, per l'espressione del parere sull'aggiornamento del PEF relativo al periodo regolatorio 2025-2029 allegato all'Accordo;
- con nota del 2 luglio 2025 (prot. 59149/2025), gli Uffici dell'Autorità hanno rappresentato al concedente alcuni profili di criticità emersi in sede di istruttoria, richiedendo a tale riguardo ulteriori chiarimenti e integrazioni documentali;
- con nota del 22 luglio 2025 (prot. 63917/2025), la DGVCA-MIT ha trasmesso all'Autorità la documentazione con la quale AAA ha fornito i primi chiarimenti ad alcune delle integrazioni richieste dall'Autorità;
- con delibera n. 129/2025 del 31 luglio 2025, l'Autorità ha determinato l'obiettivo di incremento di produttività da efficientamento da utilizzare nell'ambito della procedura di aggiornamento o revisione del PEF allegato all'Accordo, ai sensi dell'art. 43 del d.l. 201/2011;
- con nota del 17 settembre 2025 (prot. ART 75940/2025), la DGVCA-MIT ha trasmesso all'Autorità la documentazione con la quale AAA ha fornito gli ulteriori chiarimenti e le integrazioni necessari per riscontrare compiutamente le richieste formulate dall'Autorità con la citata nota del 2 luglio 2025, oltre che per tener conto dell'obiettivo di incremento di produttività da efficientamento stabilito con l'indicata delibera n. 129/2025.

esaminata la documentazione trasmessa dal concedente, formula le osservazioni che seguono, ai sensi dell'art. 43, comma 1, del d.l. 201/2011.

I. Considerazioni preliminari

La rete autostradale gestita da AAA, in base a quanto specificato nell'Accordo di Cooperazione, è operativa dal 1° luglio 2023 e risulta composta dalle tratte autostradali riportate nella seguente Tabella 1.

Tabella 1 — Tratte autostradali gestite in concessione da AAA come da Convenzione

| Denominazione | | Sistema autostradale | Stato | Km a pedaggio |
|---------------|---|----------------------|--------------|----------------------|
| A4 | Venezia-Trieste (incluso Passante di Mestre) | Chiuso | In esercizio | ≈ 115,4 ¹ |
| A57 | Tangenziale di Mestre | Aperto | | 6,9 |
| A57 | Tratti terminali di raccordo fino a interconnessione est con A4 | Chiuso | | ≈ 4,0 ² |
| A23 | Palmanova-Udine Sud | Chiuso | | 18,5 |
| A28 | Portogruaro-Conegliano | Chiuso | | 48,7 |
| A34 | Villesse-Gorizia | Chiuso | | 17,0 |
| TOTALE | | | | ≈210 |

L'estesa chilometrica complessiva delle tratte gestite da AAA risulta al di sopra della soglia minima (180 km) individuata al punto 2 della misura di regolazione approvata con la citata delibera n. 70/2016 per gli ambiti ottimali di gestione, valore al di sotto del quale si rileva la presenza di significative inefficienze di costo, fortemente crescenti al ridursi dell'estesa stessa.

La scadenza della concessione è fissata al 30 giugno 2053, in base a quanto stabilito dall'art. 10, comma 10.1, dell'Accordo di Cooperazione, sottoscritto il 14 luglio 2022³.

Il Piano Economico Finanziario (PEF) si sviluppa conseguentemente su un orizzonte temporale di 28 anni (dal 2025 al 2053) e, fatte salve le difformità applicative di seguito evidenziate, prevede:

- la Tariffa Unitaria Media (TUM) che parte da un valore pari a 0,07166 €/veicolo*km nel 2025 e giunge ad assumere un valore pari a 0,08160 €/veicolo*km nel 2053;
- variazioni tariffarie, nel periodo compreso tra il 2025 ed il 2053, aventi l'andamento temporale riportato nella seguente Tabella 2.

¹ Valore stimato per l'intera A4 Venezia-Trieste; nel documento *"Accordo di Cooperazione 14 luglio 2022"* si fa riferimento a una lunghezza complessiva pari a 210,2 km per l'insieme delle tratte affidate in concessione ad AAA, che sono in parte già a 3 corsie (70,2 km), con previsione di estensione della terza corsia per altri 51 km.

² La quota residua (≈4 km) è quella che conduce dalla Tangenziale di Mestre fino all'interconnessione est con l'A4 (verso Trieste).

³ Cfr. l'art. 10, comma 10.1, dell'Accordo di Cooperazione *"La durata della concessione, comprensiva delle fasi di progettazione, realizzazione delle opere (...) e gestione dell'Arteria Autostradale, è fissata in 30 anni decorrenti dalla data di efficacia del presente Accordo di Cooperazione"* e cfr. l' Allegato E denominato *"Relazione accompagnatoria al Piano Economico Finanziario"* all'Accordo di Cooperazione, riporta che: *"la modifica della decorrenza del periodo di concessione che, considerata la data dell'effettivo subentro, è stato individuato dal 01.07.2023 al 30.06.2053 anziché dal 01.01.2022 al 31.12.2052, come inizialmente ipotizzato nei documenti allegati all'Accordo di Cooperazione e che, di fatto rende impossibile una comparazione tra i dati previsionali ed i dati consuntivi"*.

Tabella 2 — Previsione delle variazioni tariffarie annuali dal 2025 al 2053⁴

| Anno | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 | 2032 | 2033 |
|---------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| TUM (€/veic*km) | 0,07166 | 0,07166 | 0,07005 | 0,06891 | 0,06809 | 0,06918 | 0,06942 | 0,07010 | 0,07068 |
| % Variazione TUM | 0,00% | 0,00% | -2,249% | -1,621% | -1,194% | 1,595% | 0,353% | 0,983% | 0,828% |

| Anno | 2034 | 2035 | 2036 | 2037 | 2038 | 2039 | 2040 | 2041 | 2042 | 2043 |
|---------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| TUM (€/veic*km) | 0,07114 | 0,07075 | 0,07137 | 0,07191 | 0,07255 | 0,07314 | 0,07312 | 0,07372 | 0,07432 | 0,07493 |
| % Variazione TUM | 0,645% | -0,543% | 0,880% | 0,756% | 0,882% | 0,809% | -0,018% | 0,814% | 0,824% | 0,819% |

| Anno | 2044 | 2045 | 2046 | 2047 | 2048 | 2049 | 2050 | 2051 | 2052 | 2053 |
|---------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| TUM (€/veic*km) | 0,07553 | 0,07611 | 0,07677 | 0,07742 | 0,07809 | 0,07877 | 0,07945 | 0,08015 | 0,08087 | 0,08160 |
| % Variazione TUM | 0,799% | 0,771% | 0,859% | 0,853% | 0,861% | 0,869% | 0,865% | 0,886% | 0,894% | 0,902% |

L’evoluzione tariffaria illustrata in Tabella 2 corrisponde a un incremento medio annuo (CAGR) pari a circa +0,46%, evidenziando un andamento di crescita costante nell’arco dell’orizzonte di concessione.

Dall’analisi delle proiezioni tariffarie emergono differenze significative tra lo scenario di cui al PEF in esame e quello definito in occasione del precedente periodo regolatorio 2020–2024. La dinamica tariffaria così delineata si discosta, infatti, in modo netto da quanto osservato nel precedente periodo regolatorio, ove la TUM si era mantenuta stabile a 0,07138 €/veicolo*km per l’intero intervallo 2019–2024, per poi decrescere linearmente, portando progressivamente la tariffa a ridursi fino a circa 0,05970 €/veicolo*km nel 2052, con una diminuzione complessiva di oltre il 15% rispetto ai valori iniziali.

La tariffa prevista dall’aggiornamento del PEF per il periodo regolatorio 2025–2029, invece, riflette l’adeguamento alle previsioni della delibera n. 15/2024 in materia di tariffazione geometrica, delineando un andamento in discontinuità rispetto alla dinamica decrescente del precedente periodo regolatorio.

- i volumi di traffico sono stimati all’inizio del periodo regolatorio (2025–2029) pari a circa 2.727 milioni di veicoli-km, in sostanziale continuità con le previsioni del precedente PEF (2.693 milioni di veicoli-km nello stesso periodo). Nel quinquennio successivo (2030–2034) si registra, invece, una lieve contrazione rispetto alle stime ultime scorse (2.814 milioni vs. 2.840 milioni di veicoli-km, con uno scostamento del –0,9%). A partire dal 2035 la nuova progressione dei volumi diviene più sostenuta, con valori sistematicamente superiori al precedente scenario: 2.924 milioni di veicoli-km nel 2035–2039 contro 2.886 milioni, e differenziali positivi che si ampliano negli ultimi periodi regolatori, fino a raggiungere circa 2.984 milioni di veicoli-km nel 2052 rispetto ai 2.897 milioni previsti dal vecchio PEF. Complessivamente, nell’orizzonte 2025–2052, i volumi di traffico considerati nel nuovo PEF crescono del +9%⁵, a fronte di un

⁴ Tariffa unitaria media geometrica e al netto di canone, sovraccanone e IVA.

⁵ CAGR +0,33% annuo.

incremento più contenuto nello scenario di pianificazione precedentemente considerato⁶. Per l'ultimo anno di concessione (2053), che non corrisponde ad una annualità completa quanto piuttosto sostanzialmente ad un semestre, è prevista la stabilizzazione su circa 1.492 milioni di veicoli-km;

- un capitale investito netto, al 31 dicembre 2024 (Anno Ponte), pari a 381,9 milioni di euro, composto come dettagliato nella seguente Tabella 4, in calo rispetto ai 530,1 milioni di euro rilevati al 31 dicembre 2022 a seguito della rideterminazione del valore di subentro conferito al concessionario uscente all'effettivo avvio della nuova gestione, in esordio del primo periodo regolatorio.

Tabella 3 — Composizione del Capitale investito netto al 31 dicembre 2024 — dati in milioni di euro

| Composizione del Capitale investito netto al 31 dicembre 2024 | | Valore (milioni di euro) |
|---|--|----------------------------|
| 1 | Immobilizzazioni in beni reversibili da bilancio di esercizio 2024, inclusive di rivalutazioni | 481,46 |
| 2 | Fondo ammortamento finanziario maturato al 31 dicembre 2024 | (98,17) |
| 3 | Contributi pubblici al 31 dicembre 2024 | (1,35) |
| Totale | | 381,937⁷ |

II. Valutazioni preliminari sull'equilibrio economico della concessione e la sostenibilità delle tariffe per gli utenti

Ferme restando le determinazioni del concedente in riferimento alla valutazione della sussistenza, in corso di concessione, dell'equilibrio economico finanziario – che rappresenta il presupposto per la corretta allocazione dei rischi – nonché della sostenibilità delle tariffe, tenuto conto dei criteri informanti il sistema tariffario predisposto dall'Autorità, gli elementi tecnico/economici che emergono dall'analisi del PEF trasmesso risultano i seguenti:

- il piano di investimenti per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2023 ed il 31 dicembre 2053, pari a 1.888,3 milioni di euro (netto contributi del PNRR-PNC, pari a 6,23 milioni di euro)⁸, risulta composto da: (i) 1.830,8 milioni di euro relativi a nuove opere (2025-2053) e (ii) 57,5 milioni di euro riferiti a investimenti pregressi (2023-2025)⁹;
- l'indicato piano degli investimenti è stato oggetto di una significativa revisione, passando da un valore iniziale di 953,6 milioni di euro¹⁰ ad un importo complessivo aggiornato pari a circa 1.888 milioni di euro.

Tale incremento è riconducibile principalmente a due fattori:

⁶ CAGR +0,27% annuo.

⁷ A cui si aggiungono Poste figurative generate nel periodo regolatorio precedente (2020-2024) pari a 14,26 milioni di euro.

⁸ Totale investimenti in opere al lordo delle rettifiche ministeriali e comprensivo di PNRR-PNC pari a 1.894,568 milioni di euro.

⁹ Dal Bilancio 2024, pag. 56, risulta quanto segue: *“Nella summenzionata proposta di aggiornamento del Piano Economico Finanziario e del Piano Finanziario Regolatorio per il periodo 2025-2029, l'ammontare degli investimenti previsti sono stati aggiornati, principalmente a seguito dell'incremento dei prezzi unitari del prezzario di riferimento indicato dall'Ente Concedente rispetto a quelli utilizzati agli inizi del 2021 per predisporre il Piano vigente, ed il valore da eseguirsi dal 1° luglio 2023 è ora pari ad euro 1.894.568.000”.*

¹⁰ Valore già rivisto e incrementato a 1.575,6 milioni di euro dal concessionario in sede di aggiornamento tariffario e oggetto del Parere n. 28/2023.

- i. l'eccezionale aumento dei prezzi dei materiali da costruzione registrato tra la fine del 2021 e il corso del 2022, che ha determinato un aggravio stimato in circa 603 milioni di euro;
- ii. la necessità di programmare, lungo l'intera durata della concessione, nuovi investimenti di carattere manutentivo straordinario ed evolutivo, nonché interventi di ricostruzione delle opere d'arte più vetuste, per un ammontare di circa 396 milioni di euro, al fine di garantire nel tempo adeguati livelli di sicurezza della rete autostradale in oggetto, in coerenza con la normativa tecnica sopravvenuta.

- il capitale investito netto include un valore di subentro, già riconosciuto alla concessionaria uscente Autovie Venete S.p.A., determinato nel PFR 2025 – 2029 in circa 422,7 milioni di euro¹¹;
- l'applicazione di un recupero di efficienza produttiva complessiva pari al a 12,88%.

A tal riguardo, il concessionario ha utilizzato, nella formula del *price cap*, l'indicatore di produttività annuale X_t , pari a 2,72% per i cinque anni del periodo regolatorio oggetto di parere (2025-2029), come risultante dalla formula di cui al punto 19.2 dell'Allegato "A" alla delibera n. 133/2018 e come risultante dalla delibera n. 129/2025;

- l'inserimento nel PFR, tra gli oneri di concessione, dell'importo annuo di 0,250 milioni di euro¹² per il rafforzamento delle attività di vigilanza e di controllo del concedente dal 2025 al 2053;
- l'applicazione di un tasso di inflazione pari a: (i) 0,8% per il 2024 e (ii) 1,8% per il 2025, come disposto dal Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025–2029 approvato dalle Camere il 9 ottobre 2024¹³, (iii) 1,8% mantenuto costante per gli anni successivi fino a fine concessione;
- un tasso di remunerazione, per le opere da realizzare, corrispondente al tasso medio ponderato del costo del capitale (di seguito: WACC), pari al 7,67% (tasso nominale pre-tax) ai sensi della delibera n. 124/2024 del 13 settembre 2024;
- relativamente al meccanismo di *revenue sharing* previsto dalla Misura 26 del Sistema tariffario ART, si osserva che il concessionario ha stimato un importo totale di 25.129 mila euro, che ha proposto di restituire mediante cinque quote annuali costanti da 5.026 mila euro nel quinquennio del periodo regolatorio 2025-2029, mediante incremento dei ricavi da attività accessorie¹⁴;
- relativamente alle informazioni di sintesi sulla sostenibilità finanziaria del progetto, va ricordato che, in origine, l'equilibrio era ancorato al rispetto di soglie minime di DSCR e LLCR, come previsto dall'Accordo di Cooperazione del 14 luglio 2022 e dalle Linee Guida ANAC n. 9, che individuano, ai fini della valutazione dell'Equilibrio Economico-Finanziario, determinati valori minimi per i citati Indicatori di sostenibilità finanziaria: $DSCR \geq 1,45$; $LLCR \geq 1,50$.

Il concessionario afferma che, successivamente, come riportato nell'Allegato E all'Atto Aggiuntivo

¹¹ Di cui circa 181 milioni di euro afferenti agli asset reversibili in corso di realizzazione e circa 242 milioni di euro riferiti ad asset reversibili in esercizio. Inizialmente tale valore, contenuto nel foglio "T3 PFR 2020-2024 ex-ante" del file Microsoft Excel denominato "Aggiornamento proposta PEF-PFR All. 2", era stato stimato pari a circa 530,1 milioni di euro, da corrispondere nel 2022 al concessionario uscente.

¹² Cfr. Allegato E, denominato "Relazione accompagnatoria al Piano Economico Finanziario" all'Accordo di Cooperazione, riporta la comunicazione in data 7 febbraio 2025 con cui il Ministero concedente ha formalizzato la richiesta di procedere all'aggiornamento della documentazione prevedendo "l'inserimento nella componente per oneri di concessione del PFR-ART dell'importo annuo di € 250.000, relativo al rafforzamento delle attività di vigilanza e controllo del Concedente", prescrizioni che hanno reso necessaria l'elaborazione della terza versione della "Proposta di aggiornamento del Piano Economico Finanziario e del Piano Finanziario Regolatorio periodo regolatorio 2025-2029";

¹³ Si osserva che nel Piano strutturale di bilancio 2025–2029, il pertinente valore corrispondente al 2024 viene posto pari a 1,0%.

¹⁴ Sulla base dei dati contenuti nel foglio "T21 revenue sharing" del file Microsoft Excel denominato "Aggiornamento proposta PEF-PFR All. 2", nonché contenuti nell'Allegato tecnico all'Allegato E relativo all'applicazione del meccanismo di revenue sharing.

proposto (di seguito: Allegato E), e confermato nella Proposta di aggiornamento del PEF/PFR¹⁵ di cui trattasi, a seguito dell'operazione del 3 luglio 2025, i contratti di finanziamento con BEI e CDP sono stati integralmente estinti, con copertura del fabbisogno tramite aumento di capitale e impiego di risorse proprie. Tale scelta determina che: (i) il *Debt Service* (DS) risulti pari a zero e (ii) il debito residuo (*Outstanding Debt*, Ot) risulti anch'esso pari a zero.

In questo nuovo assetto, la sostenibilità finanziaria non dipende più da parametri di bancabilità tradizionali (DSCR, LLCR), ma è assicurata dalla robusta patrimonializzazione e dal progressivo accumulo di riserve di liquidità, che rimangono costantemente superiori al fabbisogno stimato lungo l'intero orizzonte della concessione;

- un tasso interno di rendimento di progetto (“Project IRR pre tax”), contenuto nell’Allegato E¹⁵, pari al 5,35% nello scenario con dinamica tariffaria linearizzata e 5,75% nello scenario con dinamica tariffaria geometrica;
- un tasso interno di rendimento per gli azionisti (“IRR azionisti”), contenuto nell’Allegato E, pari al 4,73% calcolato sui flussi di cassa disponibili per l’equity (FCFE – *Free Cash Flow to Equity*) nel caso di dinamica tariffaria linearizzata e 4,74% nello scenario con dinamica tariffaria geometrica.

III. Osservazioni e prescrizioni dell’Autorità

1. Piano investimenti 2023-2053

La Misura 14 del Sistema tariffario ART definisce i principi per la quantificazione degli investimenti in beni reversibili.

Con riferimento al Piano investimenti relativo al periodo 2023-2053, si evidenzia che l’importo complessivo aggiornato nel PEF ammonta a circa 1.888 milioni di euro, che equivale a quasi il doppio di quanto previsto nel periodo regolatorio precedente (953,6 milioni di euro). Tale incremento è sostanzialmente riconducibile, come rappresentato dal concessionario: 1) all’eccezionale aumento dei prezzi dei materiali da costruzione registrato tra la fine del 2021 e il 2022, stimato in circa 603 milioni di euro, nonché 2) alla programmazione di nuovi interventi manutentivi ed evolutivi, inclusa la ricostruzione delle opere d’arte più vetuste, per un ammontare di circa 396 milioni di euro, finalizzati a garantire la sicurezza della rete gestita, in coerenza con la normativa tecnica vigente.

Con riferimento alla quota parte di incremento di cui al punto 1) il concessionario ha segnalato nell’Allegato E che negli ultimi anni si sono registrati incrementi eccezionali dei costi dei materiali da costruzione, con effetti rilevanti sia sulla spesa operativa, sia sugli investimenti. Nel 2022, in particolare, l’inflazione effettiva ha raggiunto l’8,1% rispetto all’1,2% programmato, generando scostamenti significativi rispetto alle previsioni e rendendo più complesso il raggiungimento degli obiettivi di efficientamento.

Per alcuni interventi specifici e per la natura dell’incremento stesso, l’inclusione in tariffa di importi così elevati – e quindi a carico degli utenti – richiede un’attenta valutazione sull’ammissibilità, l’urgenza e il reale valore aggiunto apportato all’infrastruttura di che trattasi.

Di conseguenza, al fine di risultare conforme a quanto previsto dal Sistema tariffario ART, occorre prescrivere al concessionario di depurare, in quanto non ammissibili, gli incrementi complessivi di costo degli

¹⁵ Cfr. foglio “T24 Indici_geometrica”, contenuto nel file Microsoft Excel denominato “Aggiornamento proposta PEF-PFR All. 2”.

investimenti dagli effetti riconducibili al caro materiali, all'inflazione e ad altri adeguamenti di natura non strutturale.

2. Costi operativi – manutenzioni e rinnovi

In merito alla voce “manutenzione e rinnovi”¹⁶, si evidenzia che la Misura 10.2 del Sistema tariffario ART, prevede l’ammissibilità dei costi relativi alla manutenzione ordinaria attraverso l’inserimento, nella componente di gestione, degli utilizzi dei fondi di accantonamento destinati alla manutenzione ciclica, calcolati sulla base della media dei cinque anni precedenti l’Anno ponte (nel caso di specie 2019–2023).

Si osserva che all’interno dell’Allegato E il concessionario afferma di aver quantificato l’utilizzo del fondo rinnovi sulla base delle manutenzioni consuntivate e di aver determinato gli accantonamenti in funzione delle manutenzioni previste per l’anno successivo¹⁷. Tale modalità non risulta conforme al Sistema tariffario ART, poiché eccede il criterio ivi previsto senza adeguata giustificazione tecnica, con il rischio di introdurre incrementi tariffari non fondati su un effettivo andamento storico dei costi.

Pertanto, risulta necessario rideterminare i costi di cui trattasi sulla base dei dati di contabilità regolatoria 2023, includendo quelli relativi alla gestione del concessionario uscente. Qualora i dati non siano disponibili per l’intera annualità, dovranno essere previste adeguate e documentate rettifiche ai fini della normalizzazione del dato.

Di conseguenza, al fine di poter risultare conforme a quanto previsto dal Sistema tariffario ART, occorre prescrivere al concessionario di rideterminare la componente tariffaria di gestione in linea con quanto sopra osservato.

3. Costi operativi – oneri diversi di gestione

In merito alla voce “Altri costi amministrativi e commerciali” presente all’Anno Base del PEF, si osserva che il concessionario ha inserito costi per circa 2,9 milioni di euro, ma non ha fornito una descrizione adeguatamente dettagliata di tali costi. Al fine di poter verificare l’effettiva ammissibilità dei costi di cui trattasi ai sensi della Misura 10.3 del Sistema tariffario ART, si rende necessario chiedere al concessionario di fornire un maggior dettaglio circa le voci che afferiscono a tali costi.

Di conseguenza, al fine di poter risultare conforme a quanto previsto dal Sistema tariffario ART, occorre prescrivere al concessionario di dimostrare, alla luce di una analisi di dettaglio relativamente alle voci di costo “Altri costi amministrativi e commerciali”, l’effettiva ammissibilità delle partite economiche ad esse correlate, decurtando eventuali costi inammissibili ai sensi della Misura 10.3 del Sistema tariffario ART.

4. Costi operativi incrementali

In merito alla voce ‘costi incrementali’, si osserva che la Misura 5.2 del Sistema tariffario ART ammette l’inserimento, nella componente tariffaria di gestione, esclusivamente dei costi operativi incrementali connessi

¹⁶ Cfr. foglio di calcolo “PFR” di cui al file Excel “Aggiornamento proposta PEF-PFR All. 2”.

¹⁷ Cfr. paragrafo 9.5.5 “Fondo rinnovi” dell’Allegato E: “L’utilizzo del fondo rinnovi, voce 2.19 della Tabella 2 - Conto Economico, PEF Modello Unificato, è stato posto pari alle manutenzioni effettuate nell’esercizio nel rispetto della capienza del fondo preesistente. Gli accantonamenti, voce 2.20 della Tabella 2 - Conto Economico, PEF Modello Unificato, sono stati convenzionalmente posti pari alle manutenzioni previste per l’esercizio successivo a quello di riferimento”.

all’entrata in esercizio di nuovi investimenti o a sopravvenienze normative e regolamentari. La stessa Misura precisa, attraverso la formula di variazione ΔC , che tali costi sono computabili a partire dall’anno successivo all’entrata in servizio dei nuovi asset, in quanto direttamente correlati ai maggiori fabbisogni manutentivi da essi generati. Pertanto, ne consegue che l’incremento derivante dal maggiore utilizzo del fondo rinnovi può ritenersi ammissibile del Sistema tariffario ART soltanto qualora sia puntualmente dimostrato il nesso causale con l’entrata in esercizio dei nuovi investimenti, ossia con l’effettivo incremento dei fabbisogni manutentivi generati dalle nuove opere. In assenza di tale dimostrazione, la mera quantificazione dell’incremento come differenziale rispetto alla previsione di spesa, trasforma una diversa imputazione contabile in un presunto costo operativo incrementale, con effetti distorsivi sia sulla rappresentazione dei costi effettivi, che sulla dinamica tariffaria.

Di conseguenza, al fine di poter risultare conforme a quanto previsto dal Sistema tariffario ART, occorre prescrivere al concessionario di dare adeguata evidenza e dimostrazione della correlazione tra i costi incrementali e l’entrata in esercizio dei nuovi investimenti; in mancanza di tale dimostrazione, tali costi dovranno essere esclusi dal calcolo della tariffa di accesso alle tratte autostradali gestite.

5. Dinamica della tariffa unitaria media

Si ritiene opportuno che il concessionario, considerata la particolare evoluzione tariffaria, privilegi la dinamica linearizzata rispetto a quella geometrica, in quanto più favorevole all’utenza sull’intero periodo concessionario e coerente con i principi di contenimento dei costi e di gradualità delle variazioni tariffarie richiamati dall’Autorità.

Come evidenziato nell’Allegato A alla delibera n. 15/2024, l’adozione della linearizzazione, pur nel rispetto della neutralità finanziaria, può comportare una *“rilevante posticipazione del recupero dei costi, causando [...] livelli tariffari fortemente crescenti nel tempo e, per tal verso, potenzialmente non sostenibili per gli utenti”*. Tuttavia, nello specifico contesto della concessione in esame, per la quale gli incrementi tariffari annui si collocano significativamente al di sotto del tasso di inflazione programmato, la dinamica linearizzata consente di distribuire in modo più uniforme gli incrementi tariffari rispetto a quella geometrica, garantendo maggiore stabilità, equità intertemporale e prevedibilità del pedaggio, in linea con l’obiettivo di tutela dell’utenza e con il principio di neutralità economico-finanziaria di cui ai punti 2.14 e 26 del Sistema tariffario ART. A tale riguardo, lo stesso Allegato A alla delibera precisa che *“resta fermo che il concessionario, per ragioni di manifesta, oggettiva e documentata evidenza, può rappresentare all’Autorità [...] un diverso andamento temporale delle poste figurative, basato in ogni caso sul rispetto del principio di contenimento dei costi per gli utenti sull’intero orizzonte concessionario”*.

Per le ragioni sopra evidenziate, considerato che l’applicazione di linearizzazione proposta dal concessionario prevede un incremento dello 0,75% annuo soltanto dal 2030, appare inoltre opportuno anticipare il meccanismo di linearizzazione partendo dalle annualità precedenti.

Di conseguenza, al fine di garantire il contenimento dei costi a carico degli utenti autostradali per l’intera durata della concessione, occorre prescrivere al concessionario l’adozione dello scenario alternativo basato sulla dinamica tariffaria linearizzata, così come ipotizzato nella documentazione trasmessa, prevedendo

tuttavia che gli incrementi tariffari siano ricalcolati anticipando il meccanismo di linearizzazione partendo dalle annualità precedenti al 2030.

6. Meccanismi di penalità/premi con riferimento alla valutazione della qualità dei servizi

Con riferimento all'art. 7 dell'Accordo di Cooperazione, che disciplina il regime emergenziale, si evidenzia che, fino al permanere dello stato di emergenza — come prorogato dal D.P.C.M. 23 dicembre 2024 — non trovano applicazione alcune disposizioni dell'accordo, tra cui l'art. 24, relativo al "*Meccanismo di premialità/penalità con riferimento alla valutazione della qualità dei servizi*". Tale previsione, sebbene conforme a quanto stabilito dalla Misura 23.6 del Sistema tariffario ART, dovrebbe riferirsi esclusivamente alla definizione delle soglie di riferimento e non all'individuazione degli indicatori in quanto tali.

Al riguardo, dall'Allegato J – "Indicatori di Qualità", trasmesso con nota del 22 luglio 2025 (prot. ART 63917/2025) dal concessionario AAA, non risulta individuata la definizione degli indicatori di qualità del servizio, articolati su tre livelli — minimo, obiettivo e massimo — come previsto dal Sistema tariffario ART.

Di conseguenza, al fine di poter risultare conforme a quanto previsto dal Sistema tariffario ART, tenuto conto che i meccanismi di premi e penalità entreranno in vigore solo dal terzo anno di efficacia dell'Accordo di Cooperazione e comunque non prima della cessazione dello Stato di Emergenza¹⁸, attualmente prorogato fino al 31 dicembre 2025, occorre prescrivere al concessionario di formulare, entro la scadenza di tale proroga, in accordo con il concedente, l'Allegato J – indicatori di Qualità, identificando almeno un indicatore per ciascuna delle aree tematiche previste dalla Misura 23.9 del Sistema tariffario ART.

7. Revenue sharing

Con riferimento all'applicazione della misura concernete il meccanismo di contenimento degli extra-ricavi mediante *revenue sharing*, si osserva che il concessionario ha quantificato l'extra-ricavo derivante dalla variazione positiva dei volumi di traffico a consuntivo risultante alla fine del primo periodo regolatorio, rispetto a quelli programmati ex-ante, secondo una metodologia non allineata a quanto previsto dalla Misura 26 del Sistema tariffario ART.

Nello specifico, poiché il concessionario ha registrato volumi di traffico a consuntivo pari a 4.242.105 migliaia di veicoli-km relativamente alle annualità 2023 e 2024, rispetto a quanto stimato ex-ante pari a 3.731.467 migliaia di veicoli-km, risulta un incremento di 510.638 migliaia di veicoli-km, che, al netto della soglia del 2%, si attesta a 436.009 migliaia di veicoli-km. Ne consegue, pertanto, che l'incremento percentuale registrato, al netto della suddetta soglia, risulta pari all'11,68%.

Poiché il concessionario è tenuto a registrare, quale posta figurativa a deduzione dei costi ammessi per il periodo regolatorio successivo, una percentuale crescente dal 50% al 100% al crescere dello scostamento dal 2% al 10% dell'incremento dei volumi di traffico registrati, risulta necessario che l'intero extra-ricavo - derivante dallo scostamento di volumi sopra riportato pari a 436.009 migliaia di veicoli-km moltiplicato per la tariffa media unitaria in vigore in entrambe le annualità (0,07138 €/veicolo-km) – pari a 31,122 milioni, in

¹⁸ Il D.P.C.M. del 23 dicembre 2024 proroga fino al 31 dicembre 2025 lo stato di emergenza sul Corridoio V (A4 Quarto d'Altino-Trieste e raccordo Villesse-Gorizia) per garantire la continuità delle attività necessarie al superamento della crisi. Tale stato di emergenza, originariamente dichiarato l'11 luglio 2008, viene così esteso per consentire il completamento degli interventi previsti nell'ambito della disciplina speciale.

luogo dei 25,129 milioni determinati dal concessionario, venga restituito all'utenza in termini di minori costi per il periodo regolatorio successivo.

Di conseguenza, al fine di poter risultare conforme a quanto previsto dal Sistema tariffario ART, occorre prescrivere al concessionario di ricalcolare le poste afferenti al meccanismo del revenue sharing, in linea con quanto previsto dalla Misura 26 del Sistema tariffario ART.

Per ovviare alle criticità sopra evidenziate, destinate a riflettersi sui livelli tariffari applicabili all'utenza, al fine di garantire la conformità al Sistema tariffario ART, risulta necessario adeguare lo schema di Atto aggiuntivo, il Piano Economico Finanziario e il Piano Finanziario Regolatorio oggetto del presente parere alle prescrizioni sopra indicate, anche in considerazione del carattere vincolante del parere rilasciato dall'Autorità, ai sensi dell'art. 43 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, come da ultimo modificato dall'art. 16 della legge 16 dicembre 124, n. 193.

Come noto, con delibera n. 62/2024 del 15 maggio 2024 è stato avviato il procedimento di revisione e aggiornamento dei sistemi tariffari di pedaggio per le concessioni autostradali vigenti, ivi inclusa quella in oggetto, assentita alla Società Autostrade Alto Adriatico S.p.A.

Al riguardo, resta fermo che il Piano Economico Finanziario e il Piano Finanziario Regolatorio oggetto del presente Parere potrebbero essere oggetto di eventuali integrazioni / aggiornamenti, secondo le modalità e i termini che saranno assunti dall'Autorità negli atti regolatori che saranno adottati nell'ambito del citato procedimento.

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

Il presente Parere è trasmesso al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nonché pubblicato sul sito web istituzionale dell'Autorità.

Torino, 16 ottobre 2025

Il Presidente
Nicola Zaccheo

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