

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

SISTEMA TARIFFARIO DI PEDAGGIO RELATIVO RISPETTIVAMENTE ALLE CONCESSIONI AUTOSTRADALI DI CUI ALL'ARTICOLO 37, COMMA 2, LETTERA G), DEL D.L. 201/2011.

PREMESSA

Quadro di riferimento della regolazione

Per quanto riguarda il quadro normativo di riferimento in materia di concessioni autostradali, rileva, preliminarmente, la norma istitutiva dell'Autorità, di cui al decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.-Al riguardo, vengono innanzitutto in rilievo, a livello generale, le disposizioni di cui all'articolo 37, comma 2, lettera a), ai sensi del quale l'Autorità in particolare provvede, tra l'altro «*a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali (...)*» (comma 2, lettera a).

Nell'ambito delle competenze di cui al comma 2 dell'articolo 37 cit., viene, inoltre, in rilievo, «*con particolare riferimento al settore autostradale*», la previsione di cui alla lettera g), in virtù della quale l'Autorità provvede «*a stabilire per le concessioni affidate fino al 31 dicembre 2024 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*».

L'Autorità ha esercitato le funzioni di cui alla lettera g) con diversi atti di regolazione.

Nell'ambito delle proprie attribuzioni stabilite dalla indicata norma istitutiva, l'Autorità, con delibera n. 70/2016 del 23 giugno 2016, ha, infatti, dapprima approvato la Misura di regolazione relativa alla definizione degli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, prevedendo che, nelle procedure di affidamento delle concessioni o di modifica degli elementi essenziali delle stesse, il concedente tenga conto dei livelli di efficienza strutturale derivanti dal rispetto della citata Misura, individuando opportunamente l'estesa chilometrica per singola concessione. In particolare, il punto 2 della Misura in argomento prescrive che costituiscono «*ambiti ottimali di gestione*», quelli corrispondenti ad una estesa chilometrica non inferiore, per singola concessione, a 180 chilometri e tendenzialmente ricompresa nell'intervallo tra 180 e 315 chilometri.

Successivamente, l'Autorità ha adottato sistemi tariffari per molteplici concessioni autostradali.

I sistemi tariffari approvati dall'Autorità - definiti facendo riferimento ad un impianto modellistico-regolatorio comune - sono stati adottati sia per consentire al concedente di procedere con nuovi affidamenti di concessioni autostradali, sia con riferimento alle concessioni già vigenti per effetto della modifica alla sopracitata lettera g) operata dall'articolo 16 del d.l. 109/2018, che ha esteso le competenze dell'Autorità - sino a quel momento limitate alle "nuove" concessioni - anche a quelle ex articolo 43, commi 1 e 2 del d.l. 201/2011 vigenti alla data di entrata in vigore del d.l. 109/2018 stesso. Gli atti di regolazione adottati dall'Autorità, con particolare riferimento a quelli relativi alle concessioni vigenti alla data di entrata in vigore del d.l. 109/2018, sono stati – peraltro - sottoposti al vaglio del giudice amministrativo, che ne ha dichiarato la piena legittimità anche per le modalità di intervento su contratti di durata, quali sono le convenzioni di concessione di cui trattasi, in riferimento ai principi del legittimo affidamento e del *"pacta sunt servanda"*. Oltre alle numerose pronunce ormai definitive del giudice di I grado, si richiamano, in particolare, le sentenze della VI Sezione del Consiglio di Stato nn. 3484/2022, 8765/2022, 1324/2024 e 6732/2024.

Per quanto riguarda le caratteristiche dei sistemi tariffari adottati nel tempo dall'Autorità, si rinvia alle relazioni istruttorie concernenti i distinti provvedimenti con cui sono stati emanati, che sono elencati nel documento di consultazione recante *"Aggiornamento del sistema tariffario di pedaggio relativo alle concessioni autostradali di cui all'articolo 37, comma 2, lettera g), del d.l. 201/2011"*.

Una volta maturata una significativa esperienza attuativa per gli indicati sistemi tariffari, con delibera n. 15/2024 dell'8 febbraio 2024, l'Autorità ha approvato le *"Indicazioni operative sull'applicazione dei principi e dei criteri della regolazione economica delle concessioni autostradali"*.

A seguito della conclusione, in data 24 gennaio 2024, della Verifica di impatto della regolazione (di seguito: VIR), avviata con la delibera n. 181/2023 del 23 novembre 2023, e degli esiti delle attività di monitoraggio svolte dai competenti Uffici dell'Autorità, anche nell'ambito delle procedure volte al riconoscimento degli adeguamenti tariffari richiesti dalle società concessionarie autostradali, con delibera n. 62/2024 l'Autorità ha, poi, avviato un procedimento per l'aggiornamento del sistema tariffario di pedaggio relativo alle concessioni di cui all'articolo 37, comma 2, lettera g), del d.l. 201/2011 anche tenuto conto del prolungamento delle tempistiche di approvazione dei Piani Economico-Finanziari di molte società concessionarie, con conseguente dilazione nella realizzazione dei piani di investimento dei concessionari autostradali. E' infatti noto che, nonostante la tempestiva approvazione da parte dell'Autorità dei sistemi tariffari per le concessioni di cui all'articolo 43, comma 1 e, per gli aspetti di competenza, comma 2 del d.l. 201/2011, subito a valle dell'approvazione del d.l. 109/2018, tali sistemi tariffari abbiano al momento trovato formale applicazione solamente per alcune concessioni autostradali, permanendo per numerose altre un sempre più significativo ritardo nell'approvazione dei Piani Economico-Finanziari; ciò, nonostante l'obbligo giuridico di integrare le pattuizioni vigenti con il sistema tariffario introdotto dall'Autorità¹. Il ritardo nell'approvazione dei Piani Economico-Finanziari è stato recentemente stigmatizzato dalla Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 147/2025, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme che hanno, nel tempo, prorogato *ex lege*, i termini per l'aggiornamento dei P.E.F. delle concessioni autostradali vigenti, impedendo di dare seguito *"a quel disegno del legislatore imperniato su tariffe omogenee, stabilite sulla base dei criteri dell'autorità di settore"* (par. 6.3.4). In particolare, per quest'ultime concessioni, permangono *in toto* le criticità riassunte nella nota Deliberazione 18 dicembre 2019, n. 18/2019/G della Corte dei Conti – Sezione Centrale di Controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato recante *"Le concessioni autostradali"* (in particolare, Capitolo IV – Le inefficienze dell'assetto concessorio e le iniziative assunte). Inoltre, in termini generali, rileva, al riguardo, il contesto macro-economico a livello internazionale mutato a causa di notori e rilevanti eventi socio-politici, rispetto al quadro vigente all'atto dell'approvazione delle delibere dell'Autorità intervenute per effetto del citato decreto-legge 109/2018.

Quanto alla metodologia per la determinazione del tasso di remunerazione del capitale investito e alla determinazione del suo valore, da applicarsi nelle procedure di aggiornamento o di revisione delle concessioni autostradali vigenti di cui all'articolo 43 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, nonché alle nuove concessioni, con delibera n. 124/2024 del 13 settembre 2024, l'Autorità ha aggiornato, da ultimo, i valori del tasso di remunerazione del capitale investito netto,

¹ 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"*.

riportati nell'allegato "A" alla delibera, applicabili fino al successivo aggiornamento annuale "(...) fatta salva l'ipotesi di una revisione della metodologia per il calcolo del tasso di remunerazione del capitale investito netto e la conseguente rideterminazione del suo valore".

Al fine di effettuare le necessarie valutazioni in ordine a eventuali ipotesi di revisione dei vigenti Sistemi tariffari, è risultato necessario procedere ad una prima raccolta di nuovi e/o aggiornati elementi informativi presso i portatori di interessi. Conseguentemente, con delibera n. 29/2024 del 29 febbraio 2024, è stata avviata un'indagine conoscitiva, al fine di raccogliere informazioni circa:

- l'effettiva vita utile degli asset reversibili realizzati, in corso di realizzazione o da realizzare, ricondotti in categorie omogenee e con un livello di disaggregazione tale da poter consentire l'analisi dei sottostanti criteri di valorizzazione e stratificazione temporale, indipendentemente dalla scadenza della concessione e dalla metodologia di ammortamento utilizzata;
- le componenti del costo del debito dei singoli concessionari e la relativa valorizzazione.

Detta indagine conoscitiva si è conclusa con delibera n. 56/2024 del 9 maggio 2024, alla quale è stata allegata una Relazione breve sugli esiti delle analisi effettuate, cui si fa rimando per i contenuti di dettaglio.

Successivamente, in attuazione degli obiettivi specifici del PNRR nell'ambito degli interventi M1C2-11 e M1C2-12, riguardanti la Riforma 2 – Leggi annuali sulla concorrenza, è stata emanata la legge 16 dicembre 2024, n. 193 "*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023*", che reca, al Capo I, disposizioni di riordino normativo in materia di affidamento delle concessioni autostradali, di semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative relative all'approvazione e alla revisione dei piani economico – finanziari e di specificazione dei criteri di risoluzione dei contratti concessori, con l'obiettivo di rafforzare i poteri del concedente nell'ambito di una regolamentazione improntata, tra l'altro, alla promozione di condizioni di effettiva concorrenzialità tra gli operatori del settore, alla contendibilità delle concessioni autostradali ed alla sostenibilità economico-finanziaria dello strumento concessorio.

Rileva, al riguardo, evidenziare che l'articolo 16 ha modificato l'articolo 43 del d.l. 201/2011, disciplinante il procedimento di aggiornamento e di revisione dei PEF autostradali, disponendo che il concedente trasmetta al CIPES le relative proposte per l'approvazione finale previo adeguamento del testo convenzionale alle eventuali prescrizioni formulate dall'Autorità con il parere di competenza, rafforzando considerevolmente le competenze di ART.

Inoltre, lo stesso articolo 16, al comma 8, prevede che "*Alla data di scadenza dell'ultima concessione in vigore alla data di entrata in vigore della presente legge sono abrogati: a) i commi 1, 2, 2-bis e 3 dell'articolo 43 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214*".

La riforma prevede, infine, che alle concessioni autostradali si applichino le disposizioni del libro IV, parte II, del Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 36/2023 (nel seguito: Codice dei contratti) in tema di concessioni, come integrate e specificate dalle disposizioni del Capo I della legge n. 193/2024, che costituiscono norme speciali di settore.

In conclusione, l'Autorità aveva già avviato con la delibera n. 62/2024 del 15 maggio 2024 un procedimento di revisione dei modelli tariffari delle concessioni autostradali, sulla base dell'esperienza applicativa maturata e degli esiti della Verifica di impatto della regolazione, avviata con la delibera n. 181/2023 del 23 novembre 2023 e conclusasi in data 24 gennaio 2024, cui si rinvia per pronto riferimento². In data 15 maggio 2025, l'Autorità ha avviato, con delibera n. 75/2025, la consultazione per la definizione del Sistema tariffario di pedaggio relativo all'aggiornamento del Sistema tariffario relativo alle concessioni autostradali vigenti, affidate fino al 31 dicembre 2024, di cui all'articolo 37, comma 2, lettera g), del d.l. 201/2011, definendo il termine ultimo della consultazione in data del 16 giugno 2025 e prorogando al 31 luglio 2025 il termine di cui al punto 4 della delibera n. 62/2024 del 15 maggio 2024 per la conclusione del procedimento. Successivamente, in data 11 giugno 2025, con delibera 93/2025, l'Autorità ha prorogato al 12 settembre 2025 il termine per la conclusione del procedimento volto all'aggiornamento del Sistema tariffario di pedaggio relativo alle concessioni di cui all'articolo 37, comma 2, lettera g), del d.l. 201/2011, di cui al punto 2 della delibera n. 75/2025 del 15 maggio 2025. In seguito, anche al fine di svolgere gli approfondimenti istruttori connessi all'entrata in vigore della intervenuta legge 193/2024 di riforma delle concessioni autostradali, con delibera n. 150/2025 del 11 settembre 2025,,

² https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2024/05/VIR-autostrade__signed.pdf

L'Autorità ha prorogato al 31 ottobre 2025 il termine di conclusione del procedimento avviato con la delibera n. 62/2024. Infine, visti i contributi pervenuti nell'ambito della indetta consultazione e gli esiti delle audizioni tenutesi in data 2, 3, 7 e 8 ottobre 2025, di cui ai verbali prott. 87876, 87883, 88567, 88972/2025. con delibera 180/2025 del 30 ottobre 2025, l'Autorità ha ritenuto necessario prorogare al 19 dicembre 2025 i termini per la conclusione del procedimento in oggetto.

Le proposte di misure regolatorie illustrate nel presente documento tendono conseguentemente all'obiettivo di dare attuazione alla più volte menzionata legge di riforma delle concessioni autostradali, con riferimento ai sistemi tariffari (articolo 37, comma 2, lett. g) d.l. 201/2011) in considerazione dell'esigenza di uniformità e razionalizzazione da applicarsi ai modelli tariffari delle concessioni autostradali, sia al fine di superare la frammentazione della previgente disciplina dei sistemi tariffari, sia per garantire, pur nel rispetto del principio di irretroattività, che le società che gestiscono concessioni autostradali applichino sistemi tariffari basati su un metodo tariffario unitario³.

Inquadramento settoriale nel contesto del sistema nazionale dei trasporti

La rete autostradale italiana a pedaggio attualmente in esercizio comprende le autostrade affidate in gestione dai due concedenti attivi sul territorio nazionale, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Concessioni Autostradali Lombarde S.p.a., a 24 soggetti concessionari.

Tale rete è caratterizzata da un'estesa complessiva pari a 6.006 km, che equivale a poco meno dell'1% dell'estesa di circa 832.000 km della rete infrastrutturale viaria, stradale e autostradale italiana⁴, la cui gestione, secondo quanto riportato nella relazione sulla sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali relativa all'anno 2024, trasmessa dall'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie e delle Infrastrutture Stradali e Autostradali (ANSFISA) al Parlamento nel gennaio 2025 (Doc. CLXXX-bis, n. 3) *"è ripartita essenzialmente tra 4 tipologie di gestori, per un totale di oltre 8.000 soggetti competenti che gestiscono da pochi km fino, nel caso di ANAS, a decine di migliaia di km. Le quattro macrocategorie di soggetti gestori dell'intera rete infrastrutturale viaria italiana possono essere così classificate: • Società Concessionarie Autostradali (compresa ANAS S.p.A. per la parte relativa alle Autostrade e i Raccordi Autostradali di competenza); • ANAS S.p.A. per le Strade Statali; • Regioni, Province, Città Metropolitane e liberi consorzi comunali; • Comuni"*.

La stessa relazione riporta inoltre che *"la rete autostradale italiana ha un'estensione complessiva di circa 7.400 Km, così articolata: ▪ Rete autostradale a pedaggio per la quale la funzione di soggetto concedente è attualmente esercitata dal Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti subentrato ad ANAS S.p.A. dal 1° ottobre 2012, a seguito del processo di riorganizzazione delle funzioni previsto dall'art. 36 del d.l. n. 98/2011, convertito nella Legge n. 111/2011; ▪ Rete*

³ Sull'esigenza di garantire un modello tariffario unitario per tutte le concessioni autostradali, si veda CdS, sent. 4 maggio 2022, n. 3484: *"Deve premettersi che l'adozione di un nuovo sistema di tariffazione si rendeva necessario per ovviare alle criticità rilevate nel passato ed efficacemente stigmatizzate, come già accennato, dalla Corte dei Conti che evidenziava 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 gestioni. A parere del giudice contabile, ciò determinava "un quadro disomogeneo e non sufficientemente trasparente sotto il profilo dei criteri, dei modelli tariffari applicati e dei sistemi di ammortamento degli investimenti". Contestualmente veniva rilevata la frammentazione della disciplina tariffaria evidenziando che esistevano all'epoca "ben sei differenti regimi tariffari" (delibera 18 dicembre 2019 n. 18/2019/G, cit.). Quanto disposto consente di disattendere la tesi per la quale il nuovo sistema avrebbe introdotto un farraginoso sistema di formule tariffarie quando, in realtà, l'intervento dell'Autorità, superando l'esistente frammentazione, introduce un metodo tariffario unitario applicabile a tutte le concessioni"* (punto 5.3). Nello stesso senso CdS, sent. 14 ottobre 2022, n. 8765: *"Iniziando la disamina della questione dai primi due appelli, il principio di diritto da affermare può esser compendiato nella circostanza 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. Invero, 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 (cfr., in particolare, anche per una più ampia ricostruzione del quadro previgente, la delibera della Corte dei conti 18 dicembre 2019, n. 18, cui si richiama significativamente anche Corte cost. 27 luglio 2020, n. 168). 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"* (punto 5.1).

⁴ Fonte: *"Relazione annuale sulle attività dell'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie e delle Infrastrutture Stradali e Autostradali – Anno 2024"*, trasmessa dall'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie e delle Infrastrutture Stradali e Autostradali (ANSFISA) al Parlamento nel mese di gennaio 2025.

*autostradale a pedaggio regionale, per le quali la funzione di soggetto concedente è esercitata da società partecipate da ANAS S.p.A. e dagli Enti regionali, oppure dalla Regione stessa; ▪ Rete autostradale di libera circolazione gestita da ANAS S.p.A., anch'essa soggetta a vigilanza da parte del MIT*⁵.

Come evidenziato nella relazione riportante lo Schema di Analisi di impatto della regolazione riguardante i documenti di consultazione di cui alla nota di lettura che segue, Autostrade per l'Italia S.p.a. gestisce circa il 48% della rete autostradale a pedaggio (2.854,6 km), seguita da Autostrada del Brennero S.p.a. (5,2% del totale; 314,1 km, poco più di un decimo della rete gestita da ASPI). Sette concessionari autostradali gestiscono meno dell'1% della rete, con Tangenziale di Napoli S.p.a. (20,2 km) che è concessionaria della tratta più corta.

Si precisa che rientrano nella rete autostradale di interesse nazionale, ai sensi del d.lgs. 461/1999, anche tre trafori internazionali, che si estendono per circa 26 km nel territorio italiano – non computati nell'estesa di cui sopra – per i quali l'Autorità non regola attualmente il pedaggio. L'Autorità, tuttavia, disciplina il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti possono esigere nei confronti dell'intero novero dei concessionari autostradali e dei gestori delle aree di servizio delle reti autostradali, nonché la definizione degli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti gli stessi concessionari autostradali per l'affidamento dei servizi agli utenti nelle pertinenze autostradali.

L'esperienza maturata negli anni dall'Autorità in esito alle attività di regolazione del settore, evidenziano la significativa, seppur non costante, presenza di alcune patologie e correlate criticità di fondo, che influiscono sull'efficienza ed efficacia con cui il settore persegue l'obiettivo della massimizzazione dell'efficienza produttiva delle gestioni e del contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, nella fornitura di condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture e alle reti autostradali, e che costituiscono le motivazioni alla base dell'intervento di regolazione di cui trattasi, della sua articolazione, nonché del suo livello di dettaglio e distinzione, anche rispetto alla prassi regolatoria invalsa in altri settori⁶.

Tali patologie e criticità sono rispettivamente afferenti, da un lato, generalmente alle prassi di verifica e monitoraggio da parte dei soggetti competenti, e, dall'altro, partitamente: (i) all'eccessiva discrezionalità delle stime dei volumi di traffico poste dai concessionari a base della rispettiva pianificazione economico-finanziaria⁷, (ii) ad una gestione economico-finanziaria delle concessioni tendente all'utilizzo strumentale di alcuni istituti e prerogative dei concessionari, quali ad esempio la leva finanziaria, le poste figurative, le politiche di ammortamento del capitale investito e la gestione dei rischi di cui si è partitamente generatori e percettori (posto che ogni concessione dovrebbe tenere conto almeno delle tipologie di rischio di cui all'Annesso W), (iii) ad un generalizzato mancato riferimento e fondazione della selezione degli investimenti complessivamente effettuati dai concessionari autostradali rispetto: 1. ad una pianificazione generale e condivisa del sistema nazionale dei trasporti, in aggiunta a quanto previsto dall'articolo 13 della l. 193/2024 riguardo al Piano nazionale degli investimenti autostradali, che dalla predetta pianificazione generale dovrebbe discendere; 2. a necessità di investimento derivanti da una quantificazione e qualificazione attuale e prospettica della domanda di mobilità autostradale che sia certificata da un soggetto terzo ed indipendente; 3. a necessità di investimento derivanti, per la parte relativa al mantenimento in efficienza ed alla manutenzione straordinaria, da evidenze di analisi oggettive e dettagliate: (a) dello stato di usura del corpo stradale e delle opere d'arte, (b) del rischio di esercizio correlato, effettuate secondo le migliori prassi rinvenibili a livello internazionale, e (c) del conseguente controllo del ricorso a *due diligence* da parte dei concessionari; 4. a costi unitari efficienti dei singoli fattori di produzione degli investimenti inseriti nelle pianificazioni economico-finanziarie dei singoli concessionari, rispetto a valori di *benchmark* riferiti alle migliori prassi e mercati di riferimento nazionali e internazionali; (iv) alla necessità di maggiore trasparenza in relazione alla procedura di adeguamento tariffario annuale correlata all'effettiva realizzazione degli investimenti programmati; nonché (v) all'esistenza di forti disomogeneità tra le diverse concessioni nell'applicazione della misura di salvaguardia relativa alla remunerazione del capitale investito per le opere realizzate o in corso di realizzazione, condizionata dai criteri regolatori prevalenti.

⁵ Il dato riportato precedentemente (6.006 km) non comprende la rete ANAS a scorrimento libero, inclusi i relativi raccordi autostradali.

⁶ Al riguardo, si veda anche la già citata Deliberazione 18 dicembre 2019, n. 18/2019/G della Corte dei Conti – Sezione Centrale di Controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato recante "Le concessioni autostradali".

⁷ Come anche, almeno in alcuni casi, poste dai rispettivi concedenti alla base delle procedure di affidamento di nuove concessioni di competenza.

Le diffuse carenze di oggettività ed affidabilità delle stime dei volumi di traffico, essendo tale variabile fondamentale per la determinazione delle tariffe unitarie di pedaggio e per la relativa modulazione, determinano spesso, laddove non adeguatamente intercettate e controllate, la mancanza di stabilità, se non addirittura l'inaffidabilità, delle previsioni di traffico nelle diverse fasi di vita delle concessioni: (i) laddove, infatti, tali previsioni sono poste alla base di progetti relativi a nuovi affidamenti, la tendenza alla sovrastima ha potuto costituire nel passato, e può ancora costituire in futuro, in assenza di interventi di regolazione adeguati, un elemento strumentalmente utile a favorire la valutazione positiva di tali progetti da parte degli organi decisionali e/o dei soggetti che si candidano a gestire le concessioni di cui trattasi, (ii) laddove, invece, tali previsioni sono poste alla base della revisione occasionale o dell'aggiornamento periodico della pianificazione economico-finanziaria delle concessioni, la tendenza alla sottostima ha costituito nel passato, e può ancora costituire in futuro, in assenza di interventi di regolazione adeguati, un elemento utile a determinare tariffe di pedaggio unitarie più elevate rispetto a quelle di equilibrio economico-finanziario, con conseguenti effetti di sovracompensazione dei concessionari rispetto alla base costi sottostante asseverata dal concedente e dal regolatore.

Il difetto di affidabilità delle stime dei volumi di traffico poste alla base della pianificazione economico-finanziaria delle concessioni, se non adeguatamente prevenuto o eliminato dal concedente e dal regolatore, può spesso contribuire alla generazione della seconda tipologia di criticità sopra evidenziata, afferente all'utilizzo delle poste figurative - come anche di altri istituti e strumenti di calibrazione e gestione di tale pianificazione, quali l'ammortamento, etc. - nonché al tentativo di divergere dalla corretta allocazione delle variazioni dei profili di rischio conseguenti.

Infine, anche il mancato riferimento e fondazione degli investimenti complessivamente effettuati dai concessionari autostradali rispetto a quanto specificato nei sopraelencati punti da 1 a 4, costituisce circostanza diffusa e derivante, quanto meno per quota parte, dalle criticità sopra evidenziate.

Quanto all'indicato punto 1, la mancanza di un Piano Generalizzato dei Trasporti e della Logistica (PGTL) - che ha rappresentato, peraltro, uno strumento di orientamento della politica nazionale dei trasporti per diversi anni in passato, ma non più previsto dal Codice dei contratti né da altra norma primaria⁸ - priva i soggetti decisori, tra cui *in primis* il concedente e il regolatore, di un riferimento fondamentale per il controllo e la verifica della coerenza e sinergia delle stime dei volumi di traffico e della pianificazione degli investimenti rispetto agli indirizzi strategici di sviluppo del sistema nazionale dei trasporti, non solo nella sua componente autostradale, quanto piuttosto anche nelle sue altre componenti che costituiscono generatori e percettori del traffico che transita sulla rete autostradale nazionale, quali quelle ferroviaria, aeroportuale e portuale e quella asservita alla mobilità urbana e metropolitana in genere.

Quanto all'indicato punto 2, alla mancanza di un PGTL e di una politica dei trasporti incentrata su tale riferimento strategico centrale, consegue la mancanza di strumenti modellistici di riferimento per la stima della domanda e dell'offerta di mobilità e delle correlate elasticità rispetto ai prezzi e costi pertinenti, che rappresentano variabili di base per il supporto alle decisioni in materia di pianificazione, sviluppo e controllo del sistema nazionale dei trasporti, non solo nella sua componente autostradale che qui rileva, ma anche nelle indicate sue altre componenti. Ciò comporta la proliferazione di stime e modelli "di parte" asserviti al supporto motivazionale delle proposte che sia i concessionari autostradali in esercizio, sia i soggetti che si candidano a svolgere tale ruolo, sottopongono ai soggetti decisori competenti, che si trovano - a loro volta - sprovvisti di strumenti di verifica e controllo adeguati, quali gli indicati PGTL e gli strumenti modellistici a questo afferenti. Peraltro, a tal riguardo rileva anche la mancanza di una politica e correlata normativa di riferimento per la *data driven regulation*, nella sua componente afferente alla disciplina e regolazione della generazione, custodia, accesso e distribuzione dei dati e delle informazioni necessari per l'accesso, l'esercizio e la regolazione economica delle infrastrutture, degli impianti e dei servizi di trasporto, che nella corrente era dell'informatica e dell'intelligenza artificiale è destinata a svolgere un ruolo sempre più determinante, dovendo essere anche mirata ad evitare che i soggetti regolati che generano e custodiscono i dati pertinenti possano introdurre *bias* interpretativi nei contenuti degli stessi nella fase di trasmissione ai soggetti richiedenti aventi titolo a riceverli ed utilizzarli/analizzarli.

⁸ L'articolo 13 della l. 193/2024 prevede la redazione del Piano nazionale degli investimenti autostradali, che dovrebbe tuttavia discendere da una pianificazione di livello più generale, riferita, per l'appunto, all'intero sistema nazionale dei trasporti, di cui quello autostradale è parte.

Quanto all'indicato punto 3, le necessità di investimento del settore autostradale dovrebbero discendere, per la parte relativa al mantenimento in efficienza ed alla manutenzione straordinaria, da evidenze di analisi oggettive e dettagliate: (a) dello stato di usura del corpo stradale e delle opere d'arte, le cui risultanze dovrebbero essere rese disponibili a tutti i soggetti coinvolti nella catena decisionale, (b) del rischio di esercizio correlato, effettuate secondo le migliori prassi rinvenibili a livello internazionale, anche con riferimento ad altri settori industriali *capital intensive* per cui una corretta analisi dei rischi costituisce presupposto e strumento fondamentale per le indispensabili analisi di impatto socio-economico delle scelte di *governance*, quali quelli ferroviario, quello afferente alle grandi opere e bacini idraulici, quello estrattivo *off-shore*, quello nucleare, etc. (c) del conseguente controllo del ricorso a *due diligence* da parte dei concessionari, per esempio con riferimento alla corretta effettuazione e programmazione temporale delle diverse tipologie di manutenzione da mettere in atto, quali quella preventiva, finalizzata all'ispezione e controllo degli impianti e degli *asset* a intervalli regolari determinati dalle evidenze delle analisi di rischio e delle esperienze di esercizio, quella predittiva, per predire il tempo residuo prima di anomalie, guasti o riduzioni di capacità, oltre a quella migliorativa, per assicurare costante coerenza dell'esercizio con i requisiti minimi da soddisfare in materia di diritti dell'utenza, quella correttiva, che dovrebbe essere minimizzata in condizioni di piena efficienza gestionale e corretto ricorso alle predette tipologie di manutenzione, e, più in generale, ordinaria e straordinaria.

Quanto, infine, all'indicato punto 4, rileva la circostanza che non vi è evidenza del ricorso - soprattutto da parte del concedente e di altri soggetti decisori competenti, ma anche dei concessionari - ad adeguate procedure e metodologie di *benchmarking* dei costi unitari di riferimento per i diversi fattori di produzione degli investimenti, manutenzione e mantenimento in efficienza degli *asset* assentiti in concessione/realizzati, etc., quali potrebbero invece precostituirsi ed utilizzarsi, nelle varie fasi del processo decisionale, utilizzando i dati di progetto, monitoraggio e controllo dei lavori pubblici con caratterizzazioni analoghe, raccolti e custoditi ormai da diversi organismi di riferimento a livello sia nazionale che internazionale, quali il CIPESS, gli organismi di controllo, le istituzioni bancarie e i soggetti finanziatori di varia tipologia, essendo invece prevalente il solo ricorso ai prezziari definiti da A.N.A.S. S.p.A. (nel seguito: ANAS).

Con riferimento alle finalità del Sistema tariffario di cui trattasi, per le concessioni vigenti, sono stati richiamati, nella Misura 3, punto 1, i presupposti di carattere generale dell'intervento regolatorio con riferimento, in particolare, al carattere di *essential facility* della infrastruttura autostradale, come tale soggetta all'articolo 37, comma 2, lettera a), del decreto legge istitutivo dell'Autorità, laddove fa riferimento a "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". Allo stesso tempo, considerato che l'infrastruttura autostradale è funzionale a un servizio (passivo) di trasporto volto a garantire la mobilità dei passeggeri e delle merci, sono stati evocati i profili di accessibilità fisica ed economica ("abbordabilità")⁹, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza economica per i medesimi utenti del servizio e delle relative tariffe¹⁰. Tali profili portano a configurare un servizio economico di interesse generale (SIEG), nel caso specifico a rete, oggetto di intervento pubblico, i cui elementi costitutivi sono disciplinati dagli enti competenti nell'ambito di leggi o atti convenzionali.

⁹ Uno degli elementi distintivi dei SIEG è l' "abbordabilità (traduzione del termine inglese *affordability*) del servizio che conferisce concretezza al principio di "universalità" del servizio (cfr. al riguardo il "Libro Verde sui Servizi di Interesse Economico Generale", Bruxelles, 21.5.2003 COM (2003) 270 definitivo, pag. 16).

¹⁰ I principi di continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza sono i medesimi di cui all'art. 2 del d.lgs. n.201/2022 del 23 dicembre 2022 che per quanto riferiti a SIEG di carattere locale sono applicabili per analogia anche al caso autostradale.

Nota di lettura

La presente relazione illustrativa si riferisce al seguente documento di consultazione:

- **“AGGIORNAMENTO DEL SISTEMA TARIFFARIO DI PEDAGGIO RELATIVO ALLE CONCESSIONI AUTOSTRADALI DI CUI ALL'ARTICOLO 37, COMMA 2, LETTERA G), DEL D.L. 201/2011”**, relativo alle concessioni affidate fino al 31 dicembre 2024 sulla base di uno schema di concessione e di un sistema tariffario del pedaggio definito dall'Autorità, e alle concessioni in essere di cui all'articolo 43, comma 1 e, per gli aspetti di competenza, comma 2, del d.l. 201/2011 (di seguito: **Documento**).

Considerato che i contenuti di merito regolatorio del documento di consultazione derivano **dal modello di regolazione posto in consultazione con l'Allegato A alla delibera n. 75/2025 del 15 maggio 2025** e dalla relativa relazione illustrativa, i paragrafi che seguono, evidenziano esclusivamente le modifiche apportate a seguito dei contributi pervenuti dagli *stakeholder* nell'ambito della consultazione conclusa in data 16 luglio 2025, e alla luce delle ulteriori esplicitazioni emerse nel corso delle audizioni tenutesi in data 2, 3, 7 e 8 ottobre 2025, di cui ai verbali prott. 87876, 87883, 88567, 88972/2025.

Titolo 1 del Documento: ASPETTI GENERALI

1. Misura 2: Definizioni

È stata recepita l'osservazione di alcuni concessionari, i quali, nell'ambito della consultazione pubblica, hanno evidenziato la necessità di eliminare la dicitura *"le previsioni di traffico"* dal punto 8 *"Periodo regolatorio"*, al fine di coordinare tale definizione con il contenuto delle successive Misure 9 e 25.

Allo stesso modo, all'interno del testo è stata uniformata la dicitura *"periodo tariffario"* con *"periodo regolatorio"*.

Inoltre, sono introdotte le categorie *"immobilizzazioni/lavori in corso a vita utile di primo livello"* e *"di secondo livello"* specificando che le prime riguardano opere assoggettate a vita utile regolatoria che comportano l'apertura di nuove tratte o il completo rifacimento di tratti significativi; le seconde ricomprendono gli altri lavori in corso a vita utile su tratte esistenti. La distinzione è necessaria per chiarire il perimetro applicativo ed i relativi criteri di remunerazione.

Infine, sono state apportate limitate precisazioni alle definizioni relative al punto 23 *"Programma degli investimenti"* e al punto 26 *"Valore di subentro"*.

2. Misura 5: Entrata in vigore

I concessionari autostradali hanno rilevato criticità nelle modalità con le quali le nuove misure entrano in vigore nei confronti delle concessioni in essere esprimendo perplessità, in particolare, circa la possibilità di far decorrere l'applicazione delle nuove misure a partire dal 1° gennaio 2026 senza che ciò comporti effetti retroattivi e osservando che il nuovo impianto regolatorio appare, peraltro, privo di meccanismi che assicurino una transizione graduale nel passaggio dal precedente sistema di regolazione a quello nuovo, ledendo, in tal modo, i principi di legittimo affidamento e di *"pacta sunt servanda"*.

Al riguardo, l'Autorità è consapevole che le concessioni come quelle in materia autostradale trovano la loro disciplina nelle relative convenzioni che regolano i rapporti tra concedente e concessionario. Tuttavia, la legge attribuisce all'Autorità il compito di stabilire i regimi tariffari delle concessioni affidate fino al 31 dicembre 2024 nonché per quelle di cui all'articolo 43, comma 1 e, per gli aspetti di competenza, comma 2 del d.l. 201/2011. Si è già evidenziato, in ultimo nella parte introduttiva della presente relazione alla quale si rinvia, il permanere di significativi aspetti critici connessi alla gestione delle concessioni vigenti. Inoltre, il continuo ricorso nel tempo a proroghe *ex lege* per l'approvazione dei PEF delle concessioni autostradali, sino al recente intervento della Corte Costituzionale che ne ha sancito l'illegittimità con la sentenza n. 147/2025, ha aggravato la situazione posticipando per alcune concessioni l'entrata in vigore del sistema tariffario dell'Autorità, vanificando, almeno in parte, gli effetti della riforma del legislatore del 2018, e acuendo, così, le criticità evidenziate.

Il Consiglio di Stato ha più volte, per i contratti di durata e anche specificamente in materia di concessioni autostradali, affermato che non può sussistere un diritto dell'impresa all'"immodificabilità" del sistema tariffario, pur rimarcando, dall'altro lato, che 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 (si veda ad es., sent. n. 8765/2022).

Pertanto, dall'esigenza di individuare un ragionevole punto di equilibrio tra la risoluzione di criticità che permangono nei sistemi tariffari delle concessioni autostradali, tenendo però in considerazione il mantenimento nel tempo del loro equilibrio economico-finanziario, si è intervenuti sulla misura in esame con l'obiettivo di disciplinare le modalità e i tempi di applicazione del nuovo modello regolatorio alle concessioni autostradali in essere, garantendo al contempo una transizione graduale e coerente con lo stato di avanzamento dei procedimenti di aggiornamento o revisione dei Piani Economico-Finanziari (PEF).

In particolare, si prevede che le misure del provvedimento trovino applicazione alle concessioni vigenti tramite atti aggiuntivi stipulati in occasione del primo aggiornamento o revisione del PEF successivo all'adozione del provvedimento.

Per le concessioni che, alla data di approvazione, si trovano in un periodo regolatorio già avviato, ma con PEF non ancora definitivamente approvato, l'applicazione delle misure dei Titoli 2 e 3 decorre dal 1° gennaio 2026; tuttavia, per consentire l'ordinato svolgimento delle istruttorie correlate all'approvazione di tali PEF, assicurando una adeguata transizione al nuovo modello regolatorio, concedente e concessionario provvedono all'adeguamento dei medesimi PEF alle presenti misure entro il 31 dicembre 2026. In tal caso, per la determinazione delle tariffe autostradali relative all'annualità 2026 si applica quanto previsto dall'articolo 14, comma 2, ultimi due periodi, della legge n. 193/2024, per i quali *"Nelle more degli aggiornamenti convenzionali, le tariffe autostradali relative alle concessioni di cui al presente comma sono incrementate nella misura corrispondente all'indice di inflazione rilevato nei documenti di programmazione di finanza pubblica per il relativo anno. Gli adeguamenti, in eccesso o in difetto, rispetto ai predetti incrementi tariffari sono definiti in sede di aggiornamento dei PEF"*.

È stata inoltre introdotta una disciplina transitoria che consente di rinviare l'applicazione integrale del nuovo modello o al periodo regolatorio successivo o a seguito del nuovo affidamento della concessione, qualora siano rispettate specifiche condizioni di adempimento, coerenza economica e regolarità procedurale.

È stato infatti previsto che sia possibile concedere la deroga rispetto all'applicazione integrale del nuovo modello nel caso si verifichino contestualmente le seguenti condizioni:

- i). presentazione all'Autorità, da parte del concedente, della documentazione propedeutica per l'espressione del parere prescrittivo per l'aggiornamento/revisione del PEF relativo al periodo regolatorio in corso;
- ii). rispetto, da parte del concessionario, degli impegni assunti con la sottoscrizione della convenzione di concessione e dei rispettivi atti aggiuntivi e adempimento alle eventuali prescrizioni rilasciate dall'Autorità in materia tariffaria;
- iii). presenza di un incremento nominale della tariffa unitaria media integrata, derivante dal ricorso alle poste figurative, che tra il 2025 e la scadenza della concessione risulti superiore di 50 punti base rispetto a quello che si sarebbe ottenuto se si fosse applicato il tasso di inflazione programmata assunta in sede di prima applicazione dei medesimi Sistemi tariffari.

La prima e la seconda previsione rispondono all'esigenza di assicurare continuità e certezza regolatoria, evitando di interferire con procedimenti già in fase avanzata e consentendo ai concessionari e ai concedenti di adeguare i propri PEF, secondo un percorso di transizione programmato.

La terza condizione, invece, si pone come obiettivo quello di porre rimedio alla criticità individuata nella VIR rispetto all'insostenibilità per l'utenza degli incrementi tariffari scaturenti dall'applicazione del meccanismo di poste figurative, da cui scaturisce la previsione F.2.5 della stessa VIR.

In aggiunta, è stata prevista una specifica deroga per quelle concessioni di cui alla Tabella 1 e 2 per le quali la scadenza interviene prima del 1° gennaio 2031. Per tali concessioni, visto l'imminente avvicinarsi della scadenza, è consentita l'applicazione delle sole misure di cui al punto 5, senza che ricorrano le condizioni di cui al punto 4.

Si evidenzia pertanto che, a prescindere dal regime applicativo transitorio, è stabilito che dal 1° gennaio 2026 trovino comunque applicazione, per tutte le concessioni, alcune misure fondamentali del nuovo quadro regolatorio che l'Autorità ritiene di non potere posticipare, tra cui:

- a) la verifica finale dell'equilibrio economico-finanziario e il relativo meccanismo di recupero;
- b) le modalità di determinazione del tasso di inflazione programmato;
- c) il sistema di penalità e premi collegato alla qualità del servizio;
- d) le misure afferenti alla determinazione della tariffa unitaria media e della relativa modulazione tariffaria;
- e) la misura relativa al trattamento delle poste figurative;
- f) i criteri di adeguamento tariffario correlato all'attuazione degli investimenti;
- g) la disciplina della remunerazione del capitale investito, di cui al Titolo 4.

Con riferimento alla lettera a) di cui sopra, si evidenzia che la verifica delle condizioni di equilibrio e l'implementazione dei relativi meccanismi di recupero del rendimento ammesso, avvengono in occasione del primo aggiornamento utile del PEF successivo alla data di adozione del presente provvedimento.

Al contrario, per i concessionari per i quali la scadenza della concessione interviene prima del 1° gennaio 2031, la verifica delle condizioni di equilibrio e l'implementazione dei relativi meccanismi di recupero del rendimento ammesso, avviene in occasione della scadenza del rapporto concessorio.

Il punto 8 della Misura 5 introduce una clausola di flessibilità transitoria volta a gestire situazioni eccezionali e peculiari nella fase di prima applicazione del nuovo quadro regolatorio. Essa consente all'Autorità, su istanza motivata del concessionario e previo parere favorevole del concedente, di autorizzare deroghe parziali e temporanee rispetto ad alcune misure di regolazione, per un numero di periodi regolatori il cui cumulo temporale non superi la metà della durata residua della concessione.

Tale possibilità è concepita come strumento di salvaguardia straordinario, da applicarsi esclusivamente in presenza di condizioni di comprovata necessità e urgenza, adeguatamente documentate dal concessionario, sulle quali si è pronunciato il concedente, e valutate dall'Autorità.

Si tratta di una clausola di flessibilità, a chiusura del sistema, per potere consentire all'Autorità di valutare, con il necessario avallo del concedente, specifiche situazioni peculiari che possono caratterizzare una singola concessione e che non sono individuabili *ex ante*.

L'introduzione di tale clausola si rende anche necessaria stante la diversificata situazione creatasi nel recepimento dei sistemi tariffari introdotti dall'Autorità, per cui, stante i sistematici ritardi nell'aggiornamento dei PEF autostradali, vi sono solo alcune concessioni per le quali il sistema tariffario ART sta trovando concreta applicazione a fronte di numerose altre che ancora non lo adottano. Tra quest'ultime, per alcune l'iter di approvazione dei PEF si trova in fase avanzata, per altre, invece, l'Autorità non ha neppure al momento ricevuto dal concedente la richiesta di parere ex art. 43 del decreto-legge n. 201 del 2011.

Come noto, la situazione ingenerata dai ritardi nell'approvazione dei PEF autostradali, è stata recentemente stigmatizzata dalla Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 147/2025, ha dichiarato l'incostituzionalità delle norme con le quali il legislatore ha autorizzato, ex lege, ripetute proroghe all'approvazione dei PEF delle concessionarie autostradali per violazione degli artt. 3, 41 e 97 Cost. Rileva la Corte che a causa delle censurate previsioni normative, si è generato un *"irragionevole blocco dell'attività amministrativa, che ha quale paradossale conseguenza quella di impedire di dare seguito a quel disegno del legislatore imperniato su tariffe omogenee, stabilite sulla base dei criteri dell'autorità di settore"* e che *"Le disposizioni censurate – e quelle che ne sono seguite – hanno, invece, sistematicamente differito e diversamente scansionato la sequenza procedimentale, di natura contrattuale, in ordine all'aggiornamento dei PEF e all'adeguamento delle tariffe, trasformandola invero in una sequenza di non-provvedimenti"* (punto 6.3.4).

Le eventuali deroghe devono comunque rispettare i principi fondamentali stabiliti dalla regolazione, in particolare: i) la sostenibilità tariffaria per l'utenza, al fine di evitare impatti economici eccessivi; ii) la piena traslazione del rischio operativo in capo al concessionario, in coerenza con il modello regolatorio vigente e con la natura stessa del modello concessorio e iii) la verifica dell'equilibrio economico-finanziario della concessione, da garantire in ogni caso.

3. Misura 6: Rilascio dei Pareri sugli aggiornamenti/revisioni del PEF e del PFR

Alla Misura 6 è introdotta una disciplina di riferimento per i casi di presentazione tardiva del PEF/PFR da parte del concessionario, al fine di assicurare coerenza e uniformità nelle valutazioni dell'Autorità. In particolare, qualora il concessionario trasmetta la documentazione oltre i termini previsti, è tenuto ad utilizzare, per le proprie elaborazioni, le assunzioni e i parametri validi all'Anno base del periodo regolatorio per il quale viene richiesto il parere dell'Autorità. Tali assunzioni comprendono, a titolo esemplificativo, il tasso WACC di riferimento, il tasso di inflazione programmata, le stime di traffico, nonché i valori degli investimenti e dei costi operativi.

La disposizione ha la finalità di preservare la neutralità e la coerenza del quadro valutativo, evitando che ritardi procedurali possano determinare vantaggi o svantaggi derivanti da variazioni intervenute nei parametri regolatori successivamente all'anno di riferimento in conformità con quanto previsto all'interno della matrice dei rischi.

Titolo 2 del Documento: SISTEMA TARIFFARIO PER CONCESSIONI AFFIDATE SULLA BASE DI UNO SCHEMA DI CONVENZIONE DEFINITO DALL'AUTORITÀ

Titolo 3 del Documento: SISTEMA TARIFFARIO PER CONCESSIONI IN ESSERE DI CUI ALL'ARTICOLO 43, COMMA 1 E, PER GLI ASPETTI DI COMPETENZA, COMMA 2, DEL D.L. 201/2011.

Il sistema tariffario di pedaggio disciplinato dal Documento, come anticipato nella nota di lettura della presente relazione, recepisce gli esiti dei procedimenti svolti nel tempo dall'Autorità nel settore autostradale, ivi incluse le connesse procedure di consultazione pubblica.

I provvedimenti adottati a conclusione dei predetti procedimenti sono elencati nella citata delibera n. 180/2025 del 30 ottobre 2025; le rispettive relazioni illustrative ed istruttorie, cui si rimanda integralmente, riportano le valutazioni effettuate in relazione ai principali aspetti di merito regolatorio che caratterizzano anche il sistema tariffario di pedaggio di cui al nuovo Documento posto in consultazione e oggetto della presente Relazione illustrativa.

Di seguito sono riportate le innovazioni di natura regolatoria di cui si propone l'adozione rispetto ai provvedimenti citati nella indicata nota di lettura, le quali derivano dall'esperienza applicativa¹¹, nonché dalle mutate condizioni di contesto in merito al perimetro di applicazione del modello regolatorio in oggetto, illustrate in premessa con riferimento al quadro normativo e giuridico di riferimento della regolazione.

1. Misura 9 e 27: Verifica delle condizioni di equilibrio economico-finanziario della concessione

Con riferimento al rischio di domanda assunto dal concessionario nell'ambito della stima dei volumi di traffico, è stata accolta la proposta emersa nell'ambito della consultazione di aumentare dal 10% al 15% il limite massimo di revisione ammessa rispetto alle previsioni assunte in fase di affidamento.

Relativamente alla verifica delle condizioni di equilibrio economico-finanziario, è stato introdotto il nuovo punto 8 volto a precisare che le grandezze desunte dal PEF e rilevate a consuntivo devono essere opportunamente rettifiche al fine di garantire: i) la salvaguardia degli effetti incentivanti/disincentivanti derivanti dall'applicazione del sistema tariffario basato su elementi di tipo *price cap*; ii) l'impatto delle partite economico-finanziarie derivante da impegni esplicitamente assunti negli atti di concessione (inclusi gli eventuali accordi transattivi), che si traducano in minori ricavi o maggiori costi; iii) la corretta allocazione del rischio operativo tra concedente e concessionario.

Quali esempi operativi di fattispecie da non considerarsi ammissibili nell'ambito delle verifiche dell'equilibrio economico-finanziario, in quanto manifestazioni dell'attribuzione del rischio operativo al concessionario sono da menzionarsi:

- eventuali minori ricavi derivanti da scostamento negativo dei volumi di traffico fra programmato e consuntivo;
- eventuali minori ricavi derivanti da applicazione su base annua del meccanismo penale correlato a qualità del servizio;
- eventuali maggiori costi di gestione rispetto a quelli scaturenti, su base annua, dall'applicazione della metodologia del *price cap*, tenuto conto delle discontinuità di costo ammesse nel PFR;
- eventuali minori ricavi o maggiori costi di gestione a totale carico del concessionario per impegni esplicitamente assunti negli atti di concessione oppure correlati a inadempimenti del concessionario rispetto alle pattuizioni convenzionali;
- partite economico-finanziarie afferenti ad eventuali investimenti a totale carico del concessionario per impegni assunti esplicitamente negli atti di concessione, ivi inclusi eventuali accordi transattivi;

¹¹ L'attività di monitoraggio, inclusa l'attività sui pareri ART è stata descritta ampiamente nella Sezione D della Verifica di impatto della regolazione, documento al link: [VIR-autostrade_signed.pdf](#)

- partite economico-finanziarie derivanti da eventuali maggiori costi rispetto alla spesa complessiva programmata ammessa nel PFR, nel caso in cui l'incremento della spesa sia correlato alla manifestazione del rischio di costruzione a carico del concessionario;
- partite economico-finanziarie afferenti ad oneri derivanti dalla disciplina a tutela del contenuto minimo dei diritti degli utenti autostradali di cui all'art. 37, comma 2, lett. e), del d.l. 201/2011.

In aggiunta a questa impostazione, le partite rettificative devono inoltre assicurare che gli indicatori di convenienza e sostenibilità riflettano esclusivamente le dinamiche economico-finanziarie effettivamente riconducibili alla gestione regolata, escludendo componenti straordinarie o non pertinenti, che vanno opportunamente rettificate nel calcolo degli indicatori di equilibrio economico-finanziario.

Al fine di assicurare la corretta verifica dell'equilibrio economico-finanziario, ed in particolare il rispetto del principio di salvaguardia del meccanismo incentivante da *price cap* in un contesto di corretta allocazione del rischio operativo al concessionario (ivi incluso il rischio di variazione dei costi fra l'Anno base di un periodo regolatorio e il successivo oltre il livello dell'inflazione programmata), è stata modificata la Misura 9 del Titolo 2 e la Misura 27 del Titolo 3 inserendo il punto 2.

L'intervento dà attuazione alla previsione dell'art. 37, comma 2, lett. g), d.l. 201/2011, che per il settore autostradale ha assegnato all'Autorità la "*determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione*". È pertanto necessario introdurre un controllo sul percorso di efficientamento del concessionario. Questo presidio di sostenibilità evita che i mancati recuperi di efficienza si trasferiscano sulla componente di gestione e, quindi, sui pedaggi, mantenendo allineati l'incentivo all'efficienza e la responsabilizzazione del concessionario sui costi sotto il suo controllo. Restano, per contro, fuori dal perimetro di efficientamento gli oneri integrativi o altri elementi esogeni trattati secondo specifiche misure, così da non attenuare il segnale di efficienza né confondere voci non controllabili con la base su cui opera l'indicatore.

Nel caso specifico delle concessioni affidate sulla base di uno schema di convenzione definito dall'Autorità, è stata, inoltre, prevista – nell'ambito delle misure sulla sostenibilità dei livelli tariffari appena richiamate – la facoltà di calibrare la traiettoria di X_t in modo coerente con l'assetto degli altri concessionari, includendo, ove motivato, una diversa imputazione temporale della quota derivante da X^* su due periodi regolatori consecutivi. Tale flessibilità, da applicare in coerenza con i criteri di sostenibilità e senza alterare la determinazione quinquennale di X^* , consente di allineare i sistemi tariffari in termini di percorso di efficientamento, salvaguardando contemporaneamente la stabilità dei livelli tariffari e la gradualità degli adeguamenti.

2. Misura 10 e 28: Individuazione delle attività pertinenti

Al fine di assicurare adeguata copertura regolatoria agli schemi Contabilità regolatoria e Costruzione tariffaria, nonché alle relative Linee Guida, è stato specificato il contenuto del punto 2 delle presenti misure. Inoltre, è stato inserito il punto 3 con il quale si è specificato che l'equilibrio economico-finanziario viene verificato tenendo in considerazione esclusivamente le attività autostradali e le attività accessorie, escludendo pertanto le attività non pertinenti.

3. Misura 11 e 29: Tariffa unitaria media e modulazione tariffaria

Con riferimento alle componenti relative alla Tariffa unitaria media (di seguito: TUM), è stato inserito il punto 2 al fine di chiarire cosa comprende la componente tariffaria afferente ai costi di gestione.

Si è ritenuto inoltre precisare al punto 3 che, nell'ambito della definizione della TUM e delle relative modulazioni tariffarie stabilite dal concessionario in accordo con il concedente, i ricavi indicati nel PFR, calcolati moltiplicando la TUM annuale per i volumi di traffico previsti nello stesso anno, devono coincidere con i ricavi ottenuti applicando le singole modulazioni tariffarie ai rispettivi volumi di traffico.

4. Misura 12 e 30: Criteri di ammissibilità dei costi operativi

Con riferimento ai costi operativi non ammissibili ai fini regolatori, si accoglie l'osservazione formulata da alcuni concessionari di escludere dal perimetro di inammissibilità i costi connessi al recupero crediti derivanti da mancata riscossione nei sistemi di pagamento basati su tecnologie *free-flow*. Tali costi sono pertanto considerati ammissibili, ma esclusivamente nel limite del 5% dei ricavi annui derivanti dalla medesima tecnologia e per un periodo massimo di cinque anni; ne deriva quindi che, qualora venisse superata, anche singolarmente una delle due predette soglie, i relativi costi saranno considerati inammissibili. Nel rispetto del rischio operativo a carico del concessionario, tale nuova previsione mira a non penalizzare eccessivamente i concessionari che adottano sistemi di riscossione di tipo *free-flow*, prevedendo, allo stesso tempo, un periodo transitorio durante il quale i suddetti concessionari potranno adottare le misure necessarie a contenere il fenomeno dei mancati pagamenti.

Infine, è stato chiarito che non sono in ogni caso ammissibili gli oneri a carico del concessionario derivanti dai costi delle transazioni finanziarie correlate ai rimborsi previsti dall'applicazione della Misura 14 della delibera ART 132/2024.

5. Misura 14 e 32: Capitale investito netto

È stato precisato che, nell'ambito della scelta relativa alla valorizzazione degli asset da imputare al CIN all'Anno base, utilizzando alternativamente il metodo del CIN rivalutato o il CIN contabile, il concessionario è tenuto a dimostrare all'Autorità la neutralità economica della scelta effettuata, ossia l'assenza di effetti distortivi o di vantaggi indebiti sui ricavi tariffari futuri derivanti dall'esercizio dell'opzione.

6. Misura 15 e 33: Criteri di ammissibilità degli investimenti

Al fine di allineare la disciplina prevista per le concessioni afferenti ai Titoli 2 e 3 del Documento in oggetto con quella prevista per le nuove concessioni che saranno affidate a partire dal 1° gennaio 2025, si è ritenuto necessario integrare le Misure 15 e 33 del Documento sulla base di quanto previsto all'interno della Misura 21 dell'Allegato A alla delibera 74/2025.

L'obiettivo di tale intervento è quello di dettagliare con maggior chiarezza i criteri con i quali l'Autorità intende rendere ammissibili gli investimenti ai fini tariffari, specificando, inoltre, l'esclusione di qualsiasi incremento patrimoniale derivante da rivalutazioni economiche e monetarie, nonché da poste incrementative non costituenti costo storico capitalizzato degli asset.

Al punto 4, è stato inoltre chiarito che non risultano ammissibili voci di costo addizionali rispetto al quadro economico delle opere risultante dal progetto di fattibilità tecnico-economica.

Infine, a titolo meramente ricognitivo e non innovativo, viene chiarito che gli oneri finanziari capitalizzati non sono ammissibili ai fini tariffari. Questa precisazione recepisce la regola già codificata nell'attuale assetto regolatorio: nelle tariffe, la remunerazione del capitale avviene mediante il WACC applicato al capitale investito netto. Pertanto, includere nel CIN anche gli interessi capitalizzati durante il periodo di costruzione produrrebbe una duplicazione della stessa componente finanziaria, prima come onere incluso nel valore dell'attivo, poi come remunerazione applicata a quel valore mediante il WACC. L'esclusione degli oneri capitalizzati evita dunque sovrastime del CIN, preserva la comparabilità tra opere con profili di finanziamento differenti, e mantiene la coerenza con la disciplina delle LIC (remunerate in corso d'opera a WACC se di primo livello ed a costo del debito se di secondo livello, con passaggio a remunerazione tramite WACC dalla messa in esercizio), senza scaricare in tariffa componenti di "pura finanza" già compensate dal parametro di settore.

7. Misura 17 e 35: Criteri di determinazione dei costi di capitale

Ad esito dei contributi pervenuti durante la consultazione pubblica e alla luce delle osservazioni raccolte in esito alle suddette audizioni, si è ritenuto opportuno suddividere le immobilizzazioni in corso in due categorie: la prima, definita

“di primo livello” riguarda le immobilizzazioni in corso a vita utile relative a opere complesse che configurano l’apertura di nuove tratte autostradali o il completo rifacimento di significativi tratti autostradali già in esercizio; la seconda, definita “di secondo livello” riguarda le immobilizzazioni in corso a vita utile afferenti a opere di minor portata che riguardano tratte autostradali già in esercizio.

Alle opere in corso di primo livello viene riconosciuto il tasso di remunerazione del capitale investito, definito al Titolo 4 del Documento, in analogia a quello previsto per le opere in esercizio, mentre per le opere di secondo livello viene riconosciuto il tasso relativo al costo ammesso sul capitale di debito R_d individuato al Titolo 4 del Documento. Il differente tasso di remunerazione è correlato alla circostanza che, nel caso di immobilizzazioni “di primo livello”, l’assenza di traffico sulle tratte autostradali interessate determina un maggior rischio per il concessionario.

In particolare, rientrano tra le LIC a vita utile “di primo livello” gli interventi assoggettati a vita utile regolatoria che comportano l’apertura di nuove tratte o il completo rifacimento di tratti significativi (ad es. varianti plano-altimetriche con dismissione del tracciato preesistente; nuove gallerie/tunnel sostitutivi; nuovi allacci e connessioni di sistema; sostituzione integrale della piattaforma su estensioni rilevanti): per tali opere, la remunerazione al WACC è riconosciuta già in corso d’opera, in coerenza con il trattamento previsto per le opere in esercizio. Sono invece qualificate come LIC a vita utile “di secondo livello” le restanti lavorazioni su tratte esistenti (ad es. adeguamenti di opere d’arte principali e minori; barriere di sicurezza e antirumore; impianti tecnologici; adeguamenti di stazioni, piazzole e dotazioni impiantistiche), per le quali la remunerazione in corso d’opera è limitata al costo del debito, con passaggio alla remunerazione al WACC dalla messa in esercizio. Questa distinzione è incorporata nelle espressioni di calcolo di cui alle Misure 20 e 38, tramite basi capitali e coefficienti di remunerazione differenziati, garantendo la tracciabilità separata del perimetro e la piena coerenza contabile-regolatoria con le definizioni aggiornate.

Inoltre, con riferimento al punto 7, il quale trattava gli asset reversibili afferenti agli affidamenti relativi a nuove tratte autostradali ancora da realizzare (c.d. *greenfield*), si precisa che, come già chiarito nelle risposte alle richieste di chiarimenti pervenute da AISCAT e Strada dei Parchi S.p.A e pubblicate sul sito della consultazione afferente alla delibera 75/2025¹², tale disposizione non si applica agli interventi relativi alle concessioni attualmente in essere. Di conseguenza, il punto è stato espunto sia dalla Misura 17 sia dalla Misura 35 del Documento.

8. Misura 20 e 38: Dinamica della componente tariffaria di costruzione

Le misure in oggetto sono state allineate in ragione delle modifiche apportate alle rispettive Misure 17 e 35. Nello specifico è stata aggiornata la formula per la determinazione della componente tariffaria di costruzione esplicitando il diverso trattamento, in termini di remunerazione ammessa in tariffa, delle immobilizzazioni in corso in ragione della loro categoria: i) immobilizzazioni in corso a vita utile di primo livello e ii) immobilizzazioni in corso a vita utile di secondo livello, come definite nella Misura 2.

9. Misura 21 e 39: Meccanismi di penalità/premi con riferimento alla valutazione della qualità dei servizi

Con riferimento alla misura relativa al meccanismo di penalità/premi e in particolare al sistema di monitoraggio, il quale prevede l’identificazione, per ciascuna area tematica, di almeno un indicatore di qualità, si osserva che, alla luce dei contributi pervenuti in esito alla consultazione pubblica, si accoglie, con riferimento alla tabella di cui al punto 5, lettera c) l’osservazione secondo cui la metrica dovrebbe misurare la disponibilità e non l’indisponibilità ai caselli autostradali. Si accoglie inoltre l’osservazione relativa all’impossibilità, in taluni casi, di garantire un’operatività continuativa h24 per tutto l’anno, a causa di fattori esterni quali la chiusura totale di una stazione o eventi dannosi (incidenti, guasti, ecc.), in tal senso si ritiene opportuno precisare che tali circostanze potranno essere considerate nell’ambito del procedimento di definizione dei valori di soglia.

Con riferimento invece alla tabella di cui al punto 5, lettera d), “*Indice di aderenza della pavimentazione*”, ASPI propone di mantenere parzialmente l’attuale metodologia basata sulla percentuale di rete con valore di CAT > 40, includendo

¹² Cfr. sezione “Richiesta di chiarimento” al link: <https://www.autorita-trasporti.it/consultazioni/consultazione-sul-documento-aggiornamento-del-sistema-tariffario-di-pedaggio-relativo-alle-concessioni-autostradali-di-cui-allarticolo-37-comma-2-lettera-g-del-d-l-201-2011/>

anche il TEX nel calcolo. La proposta appare tecnicamente neutra; tuttavia, si ritiene preferibile mantenere l'indicatore definito da ART, che ha come vantaggio quello di fornire una media sull'intera rete. Anche in questo caso si ritiene opportuno precisare che tali circostanze potranno essere considerate nell'ambito del procedimento di definizione dei valori di soglia.

Con riferimento invece alla tabella di cui al punto 5, lettera d), *"Indice di rugosità della pavimentazione"*, ASPI propone di mantenere parzialmente l'attuale metodologia basata sulla percentuale di rete con valore di IRI > 3. La proposta appare tecnicamente neutra; tuttavia, si ritiene preferibile confermare l'indicatore definito da ART, in quanto consente una media complessiva sull'intera rete. Anche in questo caso si ritiene opportuno precisare che tali circostanze potranno essere considerate nell'ambito del procedimento di definizione dei valori di soglia.

Con riferimento invece alla tabella di cui al punto 5, lettera e), *"Informazione tramite pannelli a messaggio variabile (PMV)"*, si ritiene di accogliere l'osservazione di ASPI secondo cui l'inoltro ai PMV avviene contestualmente al caricamento a sistema; pertanto, l'indicatore posto in consultazione non risulterebbe significativo.

Con riferimento invece alla tabella di cui al punto 5, lettera f), *"Indice di soddisfazione degli utenti"*, in relazione alle osservazioni di ASPI sulla *customer satisfaction*, si ritiene opportuno precisare le modalità di somministrazione e le metodologie di rilevazione dovranno essere uniformi a livello nazionale e affidate a soggetti terzi e indipendenti. Anche in questo caso si ritiene opportuno precisare che tali circostanze potranno essere considerate nell'ambito del procedimento di definizione dei valori di soglia.

Infine, si è ritenuto utile inserire l'indicatore contenuto alla lettera g) della Misura in oggetto, afferente alla ricezione dei reclami relativi all'applicazione delle misure regolatorie definite dall'Autorità relativamente al contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria che gli utenti possono esigere nei confronti dei concessionari autostradali di cui alla Delibera 132/2024. L'inserimento del nuovo indicatore riflette il contenuto delle pertinenti misure regolatorie adottate dall'Autorità.

10. Misura 22 e 40 Adeguamento tariffario correlato all'attuazione degli investimenti

Con riferimento alle misure relative all'adeguamento tariffario correlato all'attuazione degli investimenti è stata eliminata, anche alla luce delle osservazioni pervenute nell'ambito della consultazione pubblica, la sub-componente tariffaria correlata alla mancata realizzazione di investimenti per responsabilità imputabili al concessionario. Al suo posto si è ritenuto utile, in ragione della corretta traslazione del rischio operativo in capo al concessionario, prevedere un meccanismo di accantonamento a fine di disincentivare il mancato rispetto degli impegni assunti in convenzione. Le risorse accantonate allo specifico fondo e rivalutate ogni anno al tasso di inflazione programmata, sono vincolate ad essere utilizzate, già dall'annualità successiva a quella in cui si accantonano, per assicurare la tempestiva realizzazione delle opere a cui sono correlate. È altresì previsto che, qualora a fine concessione il fondo vincolato risultasse ancora capiente, il relativo ammontare è messo a disposizione del concedente per le finalità previste dal punto 4 della misura del Documento in oggetto. L'obiettivo di questa misura è garantire che il concessionario utilizzi le somme destinate agli investimenti esclusivamente per la loro realizzazione, evitando che vengano impiegate per altre attività prima del completamento degli investimenti.

In linea con quanto sopra, è stata aggiornata anche la misura relativa al ritardo nella realizzazione degli investimenti non riconosciuti a livello tariffario. In particolare, tenuto conto dei contributi pervenuti durante la consultazione pubblica, sono stati eliminati i riferimenti alla penalità del 5%. Contestualmente è stato previsto che il saldo tra gli investimenti programmati ma non realizzati e quelli effettivamente eseguiti confluisca in un ulteriore specifico fondo vincolato, destinato a garantire la realizzazione delle opere previste ma non ancora realizzate non ammesse in tariffa. Alla fine della concessione, qualora tale fondo vincolato risultasse ancora capiente, il relativo ammontare è messo a disposizione del concedente per le finalità previste dal punto 4 della misura del Documento in oggetto.

L'obiettivo di questa misura è assicurare che il concessionario realizzi gli investimenti previsti dagli impegni convenzionali (o da eventuali Atti aggiuntivi) nei tempi stabiliti, evitando comportamenti opportunistici che possano portarlo a privilegiare gli investimenti ammessi a remunerazione rispetto a quelli non riconosciuti in tariffa ma comunque obbligatori ma per i quali esiste un in ogni caso un obbligo di realizzazione.

11. Misura 23 e 41 Poste figurative

La Misura 23 aggiorna il meccanismo di trattamento delle poste figurative relativamente alle concessioni autostradali di cui alla Tabella 1 del Documento, le quali presentano, per loro natura, un CIN riferibile ad opere realizzate esclusivamente a partire dal 1° gennaio 2020 (cosiddetto *CIN ex-post*).

Nello specifico il meccanismo individua due sub-componenti di poste figurative in ragione del relativo peso percentuale rispetto ai costi di capitale ammessi in ciascuna annualità:

- PF_K , correlate ai costi di rimborso del capitale e attualizzate al tasso di remunerazione del capitale investito (WACC) determinato ai sensi del Titolo 4 del presente Documento, con un ciclo di accumulo/recupero massimo di 15 anni;
- PF_{rem} , correlate ai costi di remunerazione del capitale, per la cui attualizzazione – con parziale accoglimento delle osservazioni degli *stakeholders* – si è convenuto di applicare il tasso ammesso sul capitale di debito, determinato ai sensi del Titolo 4 del presente Documento, con un ciclo di accumulo/recupero massimo di 15 anni.

La ragione di tale impostazione risiede nel fatto di voler prevedere un ordine di priorità decrescente, che privilegia il recupero della sub-componente correlata ai costi di capitale rispetto a quella relative ai costi di remunerazione. È inoltre espressamente previsto che tali saldi non possano confluire nel valore di subentro.

Le disposizioni inoltre specifiche precisano gli obblighi del concessionario in materia di pianificazione e sostenibilità tariffaria. In particolare, è richiesto che la proposta di PEF includa un'analisi di lungo periodo degli effetti del meccanismo di poste figurative sulla dinamica tariffaria e sulla sostenibilità per gli utenti, nonché uno scenario di evoluzione dei livelli tariffari coerente con il principio di gradualità e con il contenimento dei costi per l'utenza.

Infine, è previsto che il concessionario minimizzi il ricorso all'accumulo di poste figurative a credito, attraverso un'attenta pianificazione temporale degli investimenti e dei relativi ammortamenti, al fine di evitare incrementi tariffari non giustificati e garantire una distribuzione armonica e prevedibile della componente tariffaria di costruzione.

La Misura 41 è riferita al meccanismo di trattamento delle poste figurative relativamente alle concessioni autostradali di cui alla Tabella 2 del Documento, le quali presentano, a differenza delle prime, la presenza di un CIN afferente ad investimenti realizzati o in corso di realizzazione al 1° gennaio 2020 (cosiddetto *CIN ex ante*).

In questo caso, sono state individuate 4 sub-componenti di poste figurative in ragione del relativo peso percentuale rispetto ai costi di capitale ammessi in ciascuna annualità:

- $PF_{K,ante}$, correlate ai costi di rimborso del CIN ante e attualizzate al tasso interno di rendimento previgente (TIR previgente) riconosciuto per ciascuna concessione, con un ciclo di accumulo/recupero massimo di 15 anni;
- $PF_{K,post}$, correlate ai costi di rimborso del capitale e attualizzate al tasso di remunerazione del capitale investito (WACC) determinato ai sensi del Titolo 4 del presente Documento, con un ciclo di accumulo/recupero massimo di 15 anni;
- $PF_{rem,ante}$, correlate ai costi di remunerazione del capitale, per la cui attualizzazione – con parziale accoglimento delle osservazioni degli *stakeholders* – si è convenuto di applicare il tasso ammesso sul capitale di debito determinato ai sensi del Titolo 4 del presente Documento, con un ciclo di accumulo/recupero massimo di 15 anni.
- $PF_{rem,post}$, correlate ai costi di remunerazione del capitale, per la cui attualizzazione – con parziale accoglimento delle osservazioni degli *stakeholders* – si è convenuto di applicare il tasso ammesso sul capitale di debito determinato ai sensi del Titolo 4 del presente Documento, con un ciclo di accumulo/recupero massimo di 15 anni.

Con riferimento ai vincoli temporali sopra riportati, si evidenzia che al punto 8 della Misura 5, è previsto che, previa istanza motivata da parte del concessionario e parere favorevole del concedente, l'Autorità possa concedere deroghe

parziali alla durata del ciclo di accumulo/recupero delle poste figurative di cui *supra*.

Nella misura è stata, inoltre, meglio precisata la modalità di trattamento delle componenti ascrivibili all'eventuale residuo del credito di poste figurative maturato entro la data di avvio del primo periodo regolatorio di applicazione dei Sistemi tariffari ART, prevedendone l'inclusione nei pertinenti saldi delle componenti sopra illustrate.

12. Misura 24 e 42: Meccanismo di contenimento dei maggiori ricavi mediante *revenue sharing*

Relativamente al meccanismo di *revenue sharing*, anche alla luce dell'esperienza applicativa maturata, è stata affinata la modalità di recupero, prevedendo ora che l'eventuale maggior ricavo, derivante da uno scostamento positivo dei volumi di traffico rispetto a quelli preventivati, non venga più inserito come posta di segno negativo all'interno dei costi operativi dell'Anno base, ma sia computato all'interno del saldo di poste figurative previsto dalle Misure 23 e 41 del Documento, riferite all'Anno ponte del periodo regolatorio successivo e rivalutato annualmente in base al pertinente tasso di remunerazione del capitale investito, fino al loro completo assorbimento in tariffa.

13. Misura 25 e 43: Principi e criteri tariffari relativi all'eventuale protrarsi della gestione oltre la scadenza della concessione

È stata aggiornata, sia per le concessioni afferenti alle Misure contenute nel Titolo 2 che per quelle relative al Titolo 3, la misura che individua i principi e criteri tariffari relativi all'eventuale protrarsi della gestione oltre la scadenza della concessione.

L'intervento regolatorio è volto ad assicurare la continuità del servizio e la coerenza con i principi di neutralità e stabilità tariffaria, evitando distorsioni economiche o squilibri nella fase di transizione. A tal fine, la misura prevede che la componente tariffaria di gestione sia determinata dal trascinarsi di quella vigente alla scadenza della concessione, aggiornato annualmente in base al tasso di inflazione programmata.

Per quanto riguarda la componente tariffaria di costruzione, la misura stabilisce che essa continui ad essere determinata secondo le regole ordinarie, fatte salve le poste figurative, che devono essere integralmente azzerate entro la scadenza della concessione, e la cessazione del riconoscimento una volta completato l'ammortamento del capitale investito netto residuo. È inoltre precisato che l'ammortamento potrà essere riconosciuto esclusivamente in presenza di un valore di subentro calcolato secondo i criteri stabiliti dall'Autorità, e in misura coerente con la quota media annua relativa alle ultime tre annualità della concessione.

Viene inoltre specificato che il tasso di remunerazione applicabile fino al subentro del nuovo affidatario corrisponde a quello reso disponibile dall'Autorità per l'ultimo anno di validità della concessione, garantendo così la coerenza del profilo regolatorio. Per le eventuali poste figurative generate dopo la scadenza della concessione, la misura specifica che la valutazione della neutralità finanziaria avviene applicando, ai fini dell'attualizzazione, il tasso di inflazione programmata.

14. Misura 26: Ambiti di applicazione e misure transitorie

Con riferimento alla Misura 26, ad esito dei contributi pervenuti nell'ambito della consultazione e tenuto conto degli esiti dell'audizione del 8 ottobre 2025, si è ritenuto di espungere la Società Strada dei Parchi S.p.A. (di seguito: SdP) dalla Tabella n. 2 alla luce di quanto previsto dal d.l. del 18 ottobre 2023, n. 145, convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, fatta salva l'attività di monitoraggio e vigilanza da parte dell'Autorità per i profili di competenza.

Con riferimento invece alla Società Salerno – Pompei – Napoli S.p.A. e alla Società Autostrada Campogalliano Sassuolo S.p.A., per le quali non è stato ancora deliberato il Sistema tariffario ART di riferimento, è stato chiarito che le stesse saranno soggette alla regolazione ART non appena sarà approvato il relativo Sistema tariffario.

Infine, è stato precisato che, relativamente ai sistemi tariffari di pedaggio afferenti ai trafori internazionali, l'Autorità si riserva, nel rispetto delle convenzioni internazionali che ne disciplinano la gestione, di avviare specifici procedimenti in riferimento ai sistemi tariffari.

Titolo 4 del Documento: REMUNERAZIONE DEL CAPITALE INVESTITO

Con specifico riferimento alla metodologia di determinazione del tasso di remunerazione del capitale, di cui al Titolo 4 del Documento, ed alle pertinenti valutazioni effettuate, in continuità con la regolazione previgente, vengono di seguito illustrate le modifiche implementate alla metodologia di calcolo del WACC, in considerazione dei contributi pervenuti dagli stakeholder nell'ambito della consultazione conclusa in data 16 luglio 2025, nonché delle ulteriori osservazioni emerse nel corso delle citate audizioni.

Misura 44, punto 1, del Documento

Sono state implementate alcune precisazioni nella definizione del WACC, al fine di incrementarne la chiarezza e la coerenza interna.

Misura 44, punto 2, del Documento

Per quanto riguarda il *gearing* (*g*), l'Autorità si era orientata a utilizzare un unico livello di *gearing* in fase di *relevering* del beta, pari a 50% (corrispondente ad una leva finanziaria pari a 1), in modo che il costo ammesso sul capitale proprio (R_e), riflettesse il rendimento che deve essere fornito agli investitori per compensare il rischio relativo all'investimento nell'impresa nozionale, che tiene conto di una struttura finanziaria efficiente, e utilizzare due diversi valori di *gearing* in fase di ponderazione delle fonti di finanziamento. Il primo valore, pari a 50%, da applicarsi in via generale per il settore, e il secondo valore, pari al 75%, era stato selezionato stabilendo un'ampia soglia di tolleranza (+50% rispetto alla soglia settoriale), in modo da consentire ai concessionari di bilanciare liberamente le proprie fonti di finanziamento entro una soglia di tolleranza, oltre la quale intervenire per evitare comportamenti opportunistici associati a livelli di indebitamento eccessivamente elevati, ossia al fine di fornire un giusto segnale di prezzo, coerente con i citati valori di *benchmark*.

In merito all'utilizzo di due livelli di struttura finanziaria, ferme restando le considerazioni precedentemente effettuate, in considerazione delle novità introdotte all'interno del sistema tariffario e in un'ottica di semplificazione, l'Autorità si è orientata, col presente Documento, verso un solo livello di *g*, pari a 50%, applicato sia al *relevering* del beta sia alla ponderazione delle fonti.

In relazione all'utilizzo di un solo livello di struttura finanziaria, il punto 3 della Misura 40 automaticamente decade; pertanto, non è necessario effettuare chiarimenti/modifiche circa le modalità di calcolo della struttura finanziaria del singolo concessionario al fine dell'individuazione della fattispecie in cui ricade.

Misura 44, punto 3, lettera a) del Documento

Circa il calcolo del costo del debito settoriale, al fine di incrementare la trasparenza, i dati di bilancio, utilizzati dall'Autorità a partire dal 2017 per il calcolo del WACC nel settore autostradale, saranno coadiuvati da una raccolta dati ad hoc che l'Autorità effettuerà presso i concessionari autostradali a seguito dell'entrata in vigore della nuova regolazione.

Inoltre, al fine di precisare le modalità di calcolo del costo del debito di settore, si specifica che viene considerato il valore del debito come da bilancio redatto ai sensi degli articoli 2424 e 2425 del Codice civile, rapportato agli oneri finanziari correlati, includendo costo ammortizzato, derivati di copertura (al netto dei relativi proventi) e altri oneri correlati (es. oneri di sottoscrizione).

Per quanto riguarda la media ponderata crescente, si chiarisce, inoltre, che, poiché la misura prevede che gli anni presi in considerazione per il calcolo del costo del debito sono pari a 3, i pesi sono crescenti e sempre pari a 16, $\bar{6}$ % per il valore più lontano, 33, $\bar{3}$ % per quello intermedio e 50% per il valore più recente¹³. A titolo di esempio, si osservino i dati contenuti nella seguente tabella:

¹³ Il valore così ottenuto è combinato con il costo del debito "benchmark", il cui valore è ottenuto sulla base della media ponderata crescente su tre anni, coi medesimi pesi sopra evidenziati, dei valori mediani annui delle rilevazioni giornaliere degli indici iBoxx delle obbligazioni non finanziarie BBB, con riferimento alle scadenze 10+ e 7-10 anni.

I medesimi pesi crescenti (16, $\bar{6}$ %, 33, $\bar{3}$ %, 50%) sono adottati, altresì, per la ponderazione del valore mediano annuo dei rendimenti lordi giornalieri del BTP decennale, ai fini del calcolo del RFR.

	anno 1	anno 2	anno 3
ipotesi 1	3,00%	3,50%	4,00%
ipotesi 2	4,00%	3,50%	3,00%

Per calcolare un costo medio del debito di settore a partire da dati pari all'ipotesi 1, ovvero in una situazione di costo del debito crescente, il valore dato dalla media ponderata crescente è pari a 3,67%, mentre la media semplice fornisce un valore pari a 3,50%; viceversa, nel caso dell'ipotesi 2, ovvero in una situazione di costo del debito in diminuzione, il valore della media ponderata crescente è pari a 3,33%, mentre la media semplice fornirebbe sempre un valore pari a 3,50%, in quanto non fotografa la tendenza temporale, in caso di forti oscillazioni dei valori.

In merito all'esclusione, ai fini del calcolo del costo medio di settore, dei debiti (e degli oneri correlati) infragruppo e verso soci qualora il valore del costo di indebitamento in parola sia superiore di 50 punti base (+0,5%) rispetto al costo di indebitamento verso terzi, si è ritenuto opportuno integrare la Misura per chiarire, come suggerito da alcuni contributi, che la soglia di riferimento è la media semplice (ossia non ponderata) dei costi di indebitamento verso terzi, incrementata fino a un massimo di 50 punti base. Nei casi di superamento della soglia, sono esclusi dal calcolo sia gli oneri sia i debiti corrispondenti, così da preservare la coerenza numeratore/denominatore.

Misura 44, punto 6, del Documento

L'ERP, ovvero il premio sul capitale di rischio, è quel premio che viene riconosciuto per il rischio aggiuntivo derivante dall'investimento in strumenti azionari ad alto rischio, rispetto ad un investimento in attività prive di rischi, remunerate al RFR.

Tale premio per il rischio di mercato dovrebbe riferirsi solamente al rischio non diversificabile (sistemico), ossia che grava su tutte le imprese di un sistema economico: per esempio, un aumento del livello dei prezzi o uno *shock* macroeconomico dal lato della domanda.

In merito, l'orientamento dell'Autorità posto in prima consultazione è quello di non limitare il mercato di riferimento alla sola Italia, ma affiancare all'Italia, per un peso pari a 1/3, un indicatore con portata geografica più ampia.

A seguito della modifica implementata nel documento posto ora in consultazione, per il calcolo dell'indicatore ERP con portata geografica più ampia, sarà preso a riferimento il valore dell'indice ERP "Europe", direttamente calcolato nella pubblicazione di Dimson et al.¹⁴. Tale indice comprende (cfr. pag. 251) 10 Paesi dell'Eurozona, due stati dell'UE al di fuori dell'Eurozona (Danimarca e Svezia), e 4 Paesi geograficamente vicini all'Eurozona (Norvegia, Regno Unito, Russia¹⁵ e Svizzera). L'ERP settoriale è quindi determinato come combinazione 2/3 Italia e 1/3 Europe, così da riflettere l'"*home bias*" degli investitori senza limitare l'orizzonte al solo mercato domestico, beneficiando di un impianto più trasparente e semplice rispetto ad approcci alternativi.

In particolare, rispetto alla metodologia descritta dal BEREC, che prevedrebbe un calcolo di un indicatore ERP per l'area EU-EEA¹⁶ tramite la determinazione della media degli ultimi cinque anni per la capitalizzazione di mercato e il PIL, il calcolo dell'indicatore beneficia di una maggiore trasparenza, semplicità e coerenza del calcolo.

Misura 44, punto 7, del Documento

La modifica posta in consultazione prevede l'ampliamento del campione dei *comparables*, includendo due degli operatori proposti dai concessionari autostradali durante la prima fase di consultazione (Vinci e Sacyr), assieme ad un altro soggetto, rappresentato dal Gruppo FNM, un operatore italiano attivo nella gestione e sviluppo di infrastrutture autostradali e ferroviarie, nonché nei servizi di mobilità.

È stato inoltre precisato che le caratteristiche che, in linea di principio, dovranno avere le società selezionate all'interno del gruppo dei *comparables* dovranno essere relative al periodo per il quale sono effettuate le rilevazioni per il calcolo del beta.

¹⁴ E. Dimson, P. Marsh e M. Staunton, (2025). Global Investment Returns Yearbook, UBS.

¹⁵ Detto Paese ha un peso limitato nel calcolo dell'indice, in quanto, su un orizzonte temporale complessivo di 125 anni (1900-2024), i dati relativi alla Russia sono inclusi solo per due periodi: 1900-1917 e 1995-2022.

¹⁶ European Unione-European Economic Area.

Misura 44, punto 8, del Documento

Con riferimento alla remunerazione dell'eventuale valore di subentro, si precisa anzitutto che la disciplina attualmente vigente – ai fini del calcolo dei costi di capitale – determina il Capitale Investito Netto al netto dell'eventuale valore residuo al termine della concessione o della vita utile e, pertanto, non prevede ad oggi alcuna remunerazione del c.d. *terminal value* (TV). La proposta posta in consultazione ha introdotto un tasso dedicato alla remunerazione del valore di subentro inferiore al WACC, nella misura del –20%, muovendo dalla considerazione che il TV presenta un profilo di rischio inferiore rispetto al capitale in esercizio (in particolare per l'assenza del rischio-traffico) e che, per ragioni di concorrenzialità e contendibilità dei futuri affidamenti, è opportuno disincentivare accumuli eccessivi di capitale a titolo di valore residuo.

All'esito della consultazione e dell'istruttoria svolta, si è ritenuto di ricalibrare tale differenziale, fissandolo al –10% rispetto al WACC. La scelta mantiene fermo il principio economico-regolatorio ma ne riduce l'intensità per garantire una maggiore proporzionalità rispetto al differenziale di rischio e per salvaguardare, al contempo, la bancabilità e la stabilità finanziaria delle gestioni, in particolare nei casi in cui il TV assuma una dimensione fisiologicamente rilevante.

La calibrazione effettuata si coordina inoltre con i presidi già vigenti sul livello del TV (*in primis* il limite quantitativo espresso dal rapporto TV/EBITDA), che operano a tutela della contendibilità dei riaffidamenti: in presenza di tali presidi, un correttivo del –10% risulta idoneo a confermare il segnale regolatorio atteso, assicurando un riconoscimento del costo-opportunità del capitale allineato al profilo di rischio del TV.

Inoltre, la rivalutazione del fattore correttivo è avvenuta contemperando i contributi pervenuti in tal senso.

Se, infatti, da un lato, i concessionari autostradali ritengono che non dovrebbe essere prevista alcuna riduzione della remunerazione del valore di subentro, in relazione ad una serie di fattori (quali, ad esempio, il rischio percepito dagli investitori, la necessità di non discriminazione nel trattamento rispetto agli altri investimenti anche ai fini della loro attrattività, la necessità di calmierare gli aumenti tariffari), dall'altro lato, alcuni contributi dal lato dei consumatori affermano che la previsione di una remunerazione del valore di subentro non sembra essere una misura di contrasto alle barriere di ingresso a nuovi operatori in sede di riaffidamento, e al contrario appare incentivare gli operatori ad applicare una remunerazione non dovuta su quantità economiche non proprie del periodo concessorio.

Per quanto riguarda la richiesta di alcune associazioni dei consumatori circa una maggior delucidazione sull'utilizzo di questo tasso di remunerazione e l'introduzione della possibilità di apportare correttivi al valore in commento, rimandando alla Misura relativa ai "*Criteri di determinazione dei costi di capitale*" ai fini tariffari, si chiarisce che l'ammontare del capitale investito netto afferente al valore di subentro sarà annualmente remunerato ad un valore pari a quello del WACC vigente in detto anno, decurtato del 10%. Essendo tale decurtazione relativa al WACC applicato al relativo anno, ne seguirà l'andamento.

Titolo 5 del Documento: CONTABILITA' REGOLATORIA, STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA E DI MONITORAGGIO

Ad esito dei contributi pervenuti in fase di consultazione e alla luce delle osservazioni poste dai concessionari nell'ambito delle audizioni tenutesi innanzi agli Uffici il 2, 3, 7 e 8 ottobre 2025, l'Autorità ha deciso di stralciare le Misure inerenti al Titolo 5 del Documento per farne oggetto di separata consultazione al fine di permettere agli *stakeholders* un esame compiuto degli strumenti e delle regole di contabilità regolatoria (con i connessi criteri di allocazione e riconciliazione con il bilancio d'esercizio), di costruzione della tariffa (PFR, PEF, Programma degli investimenti, schemi di calcolo delle componenti tariffarie, trattamento delle poste figurative, ecc.), dei connessi strumenti di monitoraggio (aggiornamento annuale e verifiche di periodo), nonché delle linee guida per la rispettiva compilazione.

In tale cornice, verrà data adeguata rilevanza all'obiettivo di assicurare, tra l'altro, la necessaria coerenza tra dati contabili a consuntivo e gli schemi tariffari. Si tratta, in ogni caso, di precisazioni applicative rispetto al contenuto delle Misure, che non innovano i principi sostanziali del modello.

Torino, 6 novembre 2025

Il Responsabile del Procedimento

f.to Roberto Piazza

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