

**CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO AVVIATO CON
DELIBERA N. 74/2024 DEL 15 MAGGIO 2025,
RECANTE “DEFINIZIONE DEL SISTEMA TARIFFARIO
DI PEDAGGIO RELATIVO ALLE CONCESSIONI DI CUI
ALL’ARTICOLO 37, COMMA 2, LETTERA G-BIS), DEL
DECRETO-LEGGE 6 DICEMBRE 2011, N. 201,
CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, DALLA LEGGE
22 DICEMBRE 2011, N. 214.”**

RELAZIONE ISTRUTTORIA DEGLI UFFICI

19 dicembre 2025



SOMMARIO

INDICE	2
INDICE DELLE ABBREVIAZIONI	3
1. PROCEDIMENTO	5
2. ESITI DELLA CONSULTAZIONE	13
CONCLUSIONI	21

INDICE

1. PROCEDIMENTO	5
1.1. Il procedimento avviato con delibera n. 74/2025	5
1.2. Ambito di intervento della regolazione	6
1.3. Inquadramento settoriale nel contesto del sistema nazionale dei trasporti	8
2. ESITI DELLA CONSULTAZIONE	13
2.1. Misura 5 del Documento – Entrata in vigore	14
2.2. Misura 11 del Documento – Equilibrio economico e finanziario della concessione	14
2.3. Misura 18 del Documento – Criteri di ammissibilità dei costi operativi	17
2.4. Misura 30 del Documento – Poste figurative	17
2.5. Misura 34 del Documento - Meccanismo di penalità/premi con riferimento alla valutazione della qualità dei servizi	19
2.6. Misura 36 del Documento – Metodologia per la determinazione del tasso di remunerazione del capitale investito	20
2.7. Ulteriori misure modificate per uniformità rispetto al modello di regolazione proposto per le concessioni vigenti al 31 dicembre 2024	21
CONCLUSIONI	21

INDICE DELLE ABBREVIAZIONI

AISCAT	<i>Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trasporti</i>
ANSFISA	<i>Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie e delle Infrastrutture Stradali e Autostradali</i>
ANAC	<i>Autorità Nazionale Anticorruzione</i>
ANAS	<i>Azienda Nazionale Autonoma delle Strade Statali S.p.A.</i>
ARERA	<i>Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente</i>
ART o Autorità	<i>Autorità di regolazione dei trasporti</i>
C.A.	<i>Concessioni Autostradali S.p.A.</i>
CAL	<i>Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A.</i>
CIN	<i>Capitale investito netto</i>
CIPESS	<i>Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (già CIPE)</i>
CNCU	<i>Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti</i>
Codice	<i>Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36</i>
DIPE	<i>Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica</i>
MEF	<i>Ministero dell'economia e delle finanze</i>
MIT	<i>Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (precedentemente Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile, MIMS)</i>
PEF	<i>Piano Economico Finanziario</i>
PFR	<i>Piano Finanziario Regolatorio</i>
PPP	<i>Partenariato Pubblico-Privato</i>
RGS	<i>Ragioneria Generale dello Stato</i>
SIEG	<i>Servizi di Interesse Economico Generale</i>
TIR	<i>Tasso interno di rendimento</i>
UDICON	<i>Unione per la Difesa dei Consumatori</i>
WACC	<i>Weighted Average Cost of Capital</i>

1. PROCEDIMENTO

1.1. Il procedimento avviato con delibera n. 74/2025

Con delibera n. 74/2025 del 15 maggio 2025, l'Autorità ha disposto l'avvio di un procedimento volto a definire il Sistema tariffario di pedaggio relativo alle concessioni di cui all'articolo 37, comma 2, lettera g-bis), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Con la medesima delibera è stata indetta la relativa consultazione pubblica, indicando come termine per la formulazione di osservazioni e proposte la data del 16 luglio 2025 e il termine per la conclusione del procedimento in data 31 luglio 2025.

A seguito della nota prot. ART n. 49204/2025 del 22 maggio 2025, con la quale l'Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori ha chiesto una proroga di sessanta giorni del termine della consultazione e dei chiarimenti, l'Autorità ha adottato la delibera n. 92 dell'11 giugno 2025, posticipando al 16 luglio 2025 il termine per la presentazione di osservazioni e contributi, e al 12 settembre 2025 il termine di conclusione dell'indicato procedimento.

In data 8 luglio 2025, sulla pagina web dell'Autorità sono stati pubblicati i chiarimenti richiesti da AISCAT contestualmente alla richiesta di proroga di cui alla citata nota, nonché dal concessionario Strada dei Parchi S.p.A.

Considerata la numerosità e la complessità dei contributi ricevuti da parte dei 14 soggetti partecipanti alla consultazione, tenuto conto delle rilevanti finalità del procedimento, nonché la necessità di svolgere le pertinenti valutazioni sugli elementi istruttori acquisiti, con delibera n. 149/2025 del 11 settembre 2025, l'Autorità ha ritenuto opportuno prorogare al 31 ottobre 2025 il termine per la conclusione del procedimento avviato con delibera 74/2025.

A seguito delle audizioni effettuate tra il 2 e l'8 ottobre 2025 con i concessionari autostradali e la società Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A., l'Autorità ha ravvisato l'opportunità di apportare integrazioni e correttivi all'atto di regolazione. Di conseguenza, con delibera n. 179/2025 del 30 ottobre, il termine per la chiusura del procedimento è stato differito al 19 dicembre 2025.

Con delibera n. 187 del 6 novembre 2025, l'Autorità ha indetto una ulteriore consultazione pubblica sullo schema di atto di regolazione modificato rispetto alla versione posta in prima consultazione con delibera n. 74/2025, fissando il termine ultimo della consultazione in data 26 novembre 2025 e lasciando invariato al 19 dicembre 2025 il termine di conclusione del procedimento.

Alla seconda consultazione hanno partecipato 3 soggetti, i quali hanno formulato le osservazioni e/o proposte di cui si darà conto nei successivi paragrafi, congiuntamente alle valutazioni degli Uffici dell'Autorità al riguardo.

Inoltre, al fine di assicurare l'uniformità delle misure applicabili alle nuove concessioni rispetto a quelle, di analogo contenuto, relative alle concessioni in essere, si è ritenuto di apportare alle prime le medesime modifiche introdotte nel provvedimento di aggiornamento del Sistema tariffario di pedaggio relativo alle concessioni di cui all'articolo 37, comma 2, lettera g), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che tiene conto anche dei contributi degli *stakeholders* ivi pervenuti e per le cui motivazioni, pertanto, si rinvia alla pertinente relazione istruttoria.

In esito alla descritta tale attività istruttoria, il documento l'originario documento posto in consultazione è stato ulteriormente modificato, integrato, esplicitato e precisato in alcuni suoi contenuti sulla base di dette valutazioni, e lo schema di provvedimento finale risultante è stato sottoposto al Consiglio dell'Autorità per la relativa approvazione come allegato alla delibera proposta per la di conclusione del procedimento.

Con riferimento ai contenuti di merito regolatorio dell'indicato schema di provvedimento, per quanto non esplicitato nella presente relazione istruttoria e in quella relativa alla conclusione del procedimento avviato con delibera n. 62/2024, si rinvia alle relazioni illustrate di cui alle delibere n. 187/2025 e n. 74/2025.

1.2. Ambito di intervento della regolazione

Come già rappresentato nella relazione illustrativa delle citate delibere n. 187/2025 e n. 74/2025, a cui si rinvia, l'intervento di regolazione cui questa relazione si riferisce è proposto nell'esercizio dei poteri assegnati all'Autorità dalla norma istitutiva, in particolare dagli articoli 37 [comma 2, lettere a), b), c) e g -bis)].

Inoltre, in attuazione degli obiettivi specifici del PNRR nell'ambito degli interventi M1C2-11e M1C2-12, riguardanti, tra l'altro, 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.

L'articolo 16, comma 3, lettera b), della indicata legge 193/2024, ha inserito all'articolo 37, comma 2, del d.l. 201/2011, la seguente lettera: «*g-bis) con particolare riferimento al settore autostradale, per le nuove concessioni affidate a decorrere dal 1° gennaio 2025: a stabilire il sistema tariffario per la definizione delle tariffe basato sul modello del price-cap, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione; a definire, d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministero dell'economia e delle finanze, uno schema di bando-tipo di concessione e uno schema di convenzione-tipo, anche con riferimento agli affidamenti in house; a esprimere il parere di competenza sulla proposta di affidamento in relazione agli affidamenti con gara e in house nonché sugli aggiornamenti o sulle revisioni delle convenzioni autostradali; a definire gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni; a definire gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e di stimolare la concorrenza per confronto».*

Più specificamente, in tema di sistemi tariffari, l'articolo 12, recante "Fissazione e aggiornamento delle tariffe autostradali", dispone che: *"1. Per le concessioni autostradali affidate ai sensi dell'articolo 3, commi 1 e 2, si applica il sistema tariffario per l'individuazione di tariffe adottato dall'ART ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera g-bis), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, introdotta dall'articolo 16, comma 3, lettera b), della presente legge. Il predetto sistema tariffario è definito, nel rispetto dei criteri di cui al comma 2 del presente articolo, in base alla distanza percorsa sull'infrastruttura autostradale, ai flussi di traffico e all'indice inflativo stimato alla data di sottoscrizione o aggiornamento del PEF, in coerenza con quanto previsto dalla direttiva (UE) 2022/362 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 febbraio 2022. Il pagamento della tariffa conferisce al veicolo il diritto di percorrenza su una determinata tratta autostradale.*

2. Le tariffe, riferite a ciascuna concessione autostradale, sono determinate sulla base del sistema tariffario di cui al comma 1, tenuto conto delle caratteristiche intrinseche del tracciato e delle infrastrutture e dei manufatti presenti, e sono indicate nello schema di convenzione da porre a base dell'affidamento. Le tariffe determinate ai sensi del presente comma consentono l'integrale copertura dei seguenti oneri:

a) l'onere per il sistema infrastrutturale autostradale a pedaggio, finalizzato a recuperare i costi di costruzione, manutenzione, esercizio e sviluppo dell'infrastruttura, relativi alle attività di cui all'articolo 6, comma 1, lettere a) e b);

b) l'onere relativo al recupero dei finanziamenti pubblici concessi per la realizzazione del sistema infrastrutturale autostradale a pedaggio, nonché dei costi delle opere di adduzione, sostenuti direttamente o indirettamente dal concedente, e degli impianti finalizzati al migliore funzionamento del sistema autostradale a pedaggio ai fini del decongestionamento del traffico;

c) l'onere volto a remunerare eventuali costi esterni, come definiti dall'articolo 2, paragrafo 1, punto 9), della direttiva 1999/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 1999.

3. Sulla base del sistema tariffario definito dall'ART ai sensi del comma 1, nello schema di convenzione posto a base dell'affidamento l'ente concedente indica le tariffe da applicare alla tratta autostradale e le quote relative agli oneri di cui al comma 2, lettere a), b) e c), destinate, rispettivamente:

a) alla remunerazione delle attività di cui all'articolo 6, comma 1, lettere a) e b), tramite l'applicazione della componente tariffaria di gestione (Tg) e della componente tariffaria di costruzione (Tk), di competenza del concessionario;

b) al recupero degli oneri di cui al comma 2, lettera b), tramite l'applicazione della componente tariffaria per oneri integrativi (Toi), di competenza dell'ente concedente.

4. Le tariffe da pedaggio di cui al comma 2 sono integralmente riscosse dal concessionario. La quota delle risorse di cui al primo periodo relative alla componente tariffaria per oneri integrativi di cui al comma 3, lettera b), è accantonata annualmente nel bilancio di esercizio dei concessionari in un fondo vincolato.

5. Ogni anno con la legge di bilancio, nel rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, è definito, sulla base della previsione delle risorse della componente tariffaria di cui al secondo periodo del comma 4 che si stima di incassare nell'anno successivo, l'importo da iscrivere, per una quota, in un fondo denominato «Fondo nazionale per gli investimenti sulla rete autostradale» e, per una quota, in un fondo denominato «Fondo per il riequilibrio economico-finanziario delle concessioni», entrambi da istituire nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Un importo corrispondente alle somme dei predetti Fondi è iscritto nello stato di previsione dell'entrata. L'utilizzo effettivo delle somme iscritte nei Fondi è subordinato al versamento, da effettuare da parte di ciascun concessionario entro trenta giorni dall'approvazione del bilancio, all'entrata del bilancio dello Stato delle risorse della componente tariffaria di cui al primo periodo nei limiti dell'importo versato.

Qualora, nel corso dell'anno, dal monitoraggio di cui al comma 6 emerge che le somme di cui al primo periodo incassate dai concessionari possano risultare su base annua inferiori all'importo fissato nella legge di bilancio, gli stanziamenti iscritti nei Fondi di cui al presente comma sono corrispondentemente accantonati e resi indisponibili.

6. Al fine di determinare l'importo di cui al comma 5, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti trasmette al Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 31 luglio di ogni anno, la previsione delle risorse della componente tariffaria di cui al secondo periodo del comma 4 che si stima di incassare nell'anno successivo e, in corso d'anno, su base trimestrale, le informazioni di monitoraggio degli incassi dei singoli concessionari.

7. Le risorse del Fondo nazionale per gli investimenti sulla rete autostradale sono ripartite, con decreti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, da emanare entro il 31 ottobre di ogni anno, per essere destinate prioritariamente agli eventuali maggiori costi degli investimenti rispetto alle previsioni poste a base degli affidamenti derivanti dagli eventi sopravvenuti, straordinari e imprevedibili, purché non imputabili al concessionario, di cui all'articolo 192, comma 1, primo periodo, del [codice dei contratti pubblici](#), nonché, per la quota residua, alla realizzazione di interventi di messa in sicurezza della viabilità locale di adduzione alla tratta autostradale, nel rispetto delle modalità di cui al comma 8 e dei criteri di cui ai commi 9 e 10 del presente articolo. In nessun caso le risorse del Fondo possono essere ripartite in modo tale da alterare la concorrenza tra le tratte autostradali di competenza dell'ente concedente e quelle di competenza di soggetti diversi dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

I decreti di cui al primo periodo indicano la tipologia di investimento, il beneficiario e l'importo dei lavori per ciascun anno di costruzione.

Con i medesimi decreti le risorse del Fondo per il riequilibrio economico-finanziario delle concessioni sono destinate al riequilibrio economico-finanziario delle concessioni affidate dall'ente concedente, nel rispetto della disciplina in materia di aiuti di Stato.

8. I decreti annuali di riparto delle risorse del Fondo nazionale per gli investimenti sulla rete Autostradale di cui al comma 7 individuano, nel rispetto del criterio di destinazione prioritaria di cui al medesimo comma 7, primo periodo, gli interventi da ammettere al riparto delle risorse, nei limiti delle disponibilità del Fondo, dando evidenza per ciascun intervento delle valutazioni relative ai criteri di cui ai commi 9 e 10, compresa l'analisi costi-benefici.

9. Per la compensazione degli eventuali maggiori costi degli investimenti rispetto alle previsioni poste a base degli affidamenti derivanti dagli eventi sopravvenuti, straordinari e imprevedibili, purché non imputabili al concessionario, di cui all'articolo 192, comma 1, primo periodo, del codice dei contratti pubblici, le risorse del Fondo nazionale per gli investimenti sulla rete autostradale sono ripartite a favore delle concessionarie nei limiti delle risorse iscritte nell'accantonamento della componente tariffaria per oneri integrativi di cui ai commi 3, lettera b), e 4, secondo periodo, del presente articolo, tenuto conto:

- a) della rilevanza dell'intervento con riferimento all'incremento degli standard di sicurezza;*
- b) del rapporto costi-benefici dell'intervento da finanziare.*

10. Per la realizzazione di interventi di messa in sicurezza della viabilità locale di adduzione alla tratta autostradale, le risorse del Fondo nazionale per gli investimenti sulla rete autostradale sono ripartite a favore delle concessionarie tenute all'accantonamento della componente tariffaria per oneri integrativi di cui ai commi 3, lettera b), e 4, secondo periodo, tenuto conto:

- a) della rilevanza dell'intervento con riferimento all'incremento degli standard di sicurezza;*
- b) della rilevanza dell'intervento con riferimento alla fluidificazione e al decongestionamento della viabilità locale di adduzione alla tratta autostradale inserita nella programmazione triennale dei lavori pubblici degli enti proprietari di cui all'articolo 37 del codice dei contratti pubblici;*
- c) del rapporto costi-benefici dell'intervento da finanziare".*

Tutto ciò premesso, l'Autorità, tenuto conto che, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 37, comma 2, lettera g bis) del d.l. n. 201/2011, è tenuta a stabilire, per le nuove concessioni, il relativo sistema tariffario di pedaggio - esaminati gli esiti della consultazione svolta sulla documentazione a tal fine predisposta, ha ritenuto di esplicitare o chiarire alcuni contenuti della stessa sulla base delle considerazioni illustrate nel seguito della presente relazione.

1.3. 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 italiana, la cui gestione, secondo quanto riportato nella relazione sulla sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali relativa all'anno 2024, trasmessa dall'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 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".

Come evidenziato nella relazione riportante lo Schema di Analisi di impatto della regolazione riguardante i documenti posti in consultazione, nell'ambito del procedimento di cui trattasi, 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. (314,1 km, pari al 5,2% dell'estesa complessiva della rete autostradale e 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 breve. 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, inoltre, 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 settori.

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 a quanto segue:

(i) all'eccessiva discrezionalità delle stime dei volumi di traffico poste dai concessionari a base della rispettiva pianificazione economico-finanziaria;

(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 previgenti.

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 sovraccompensazione 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 di criticità rientranti nella seconda tipologia 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 primaria – priva i soggetti decisorii, 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.

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 socioeconomico 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 prefigurare il tempo residuo prima del verificarsi 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, quella 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 precostituirsì 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, nazionali ed internazionali, essendo invece prevalente il solo ricorso ai prezzi definiti da ANAS. Con riferimento alle finalità del Sistema tariffario di cui trattasi, sia per le nuove concessioni, sia per le concessioni vigenti, sono stati richiamati, in entrambi i casi 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"), continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza economica per i medesimi utenti del servizio e delle relative tariffe. 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.

2. ESITI DELLA CONSULTAZIONE

Al fine di facilitare la lettura della presente relazione istruttoria, si precisa che nel testo si adotterà la seguente nomenclatura:

- sarà denominato “**Documento**” il citato documento posto in consultazione, allegato alla delibera n. 187/2025;
- sarà invece denominato “**Allegato A**” il documento contenente il Sistema tariffario di cui, in esito all’attività istruttoria svolta, si propone l’adozione come allegato alla delibera di conclusione del procedimento di cui trattasi.

La relazione illustrativa riguardante la delibera n. 187/2025 reca la descrizione degli istituti e delle tematiche rilevanti, nonché degli elementi essenziali del Documento, unitamente alla *ratio* degli interventi regolatori ivi proposti. Si rimanda, quindi, ai contenuti di tale relazione per l’illustrazione delle motivazioni sottostanti alla proposizione delle misure che non sono state oggetto di osservazioni e/o proposte in esito alla consultazione svolta.

Ciò premesso, nel prosieguo della presente relazione si darà conto, sinteticamente, della fase istruttoria finale del procedimento, ossia:

- delle osservazioni e/o proposte formulate, in merito ai contenuti del Documento, dai partecipanti alla consultazione svolta, che sono risultati essere: Unione per la Difesa dei Consumatori, Concessioni Autostradali S.p.A. e Concessioni Autostradali Lombarda S.p.A..
- delle motivate valutazioni degli Uffici riguardo alle suddette osservazioni e/o proposte, preliminarmente sintetizzate secondo la seguente classificazione:

Valutazione sintetica	Descrizione
Da accettare	Osservazioni/proposte che hanno reso opportuno introdurre delle precisazioni della posizione dell’Autorità, e conseguentemente del testo del Documento nel pertinente paragrafo.
Da accettare, con modifiche	Osservazioni/proposte che hanno reso opportuno introdurre delle precisazioni della posizione dell’Autorità, e conseguentemente del testo del Documento nel pertinente paragrafo, ed inoltre hanno richiesto la parziale riscrittura di altre parti del testo, nell’ottica di assicurare maggiore chiarezza espositiva.
Chiarimento	Osservazioni che hanno reso opportuno precisare la posizione dell’Autorità senza la necessità di una riscrittura del testo.
Da respingere	Osservazioni/proposte che non hanno comportato una revisione della posizione dell’Autorità.
Da respingere, con precisazioni	Osservazioni/proposte che, pur non comportando una revisione della posizione dell’Autorità, hanno richiesto la parziale riscrittura di parti del testo del Documento, nell’ottica di assicurare maggiore chiarezza espositiva.

Le valutazioni sintetiche riportate in tabella devono essere lette congiuntamente alle relative valutazioni, riportate sotto ciascuna misura, le quali chiariscono le motivazioni alla base dell’accoglimento o del respingimento, da parte degli Uffici, delle proposte pervenute

2.1. Misura 5 del Documento – Entrata in vigore

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazioni
5	2	UDICON	<p>Osserva che la delibera 187/2025 rappresenta un'evoluzione semplificata della 74/2025, con alcune modifiche di rilievo.</p> <p>Ritiene prioritario preservare l'uniformità della regolazione, condizione indispensabile sia per agevolare la vigilanza, sia per permettere ai consumatori di esercitare i propri diritti in modo chiaro e coerente.</p> <p>In particolare, osserva che la delibera introduce la possibilità, in casi eccezionali, di prevedere deroghe parziali su richiesta motivata del concessionario e previo parere favorevole del concedente.</p> <p>Inoltre, rileva che è stato eliminato il Titolo 4, rinviando a un successivo provvedimento la disciplina della contabilità regolatoria: un passaggio che concentra la delibera sul quadro tariffario, demandando gli aspetti tecnico-operativi a un futuro intervento che si auspica più allineato alle evoluzioni dei sistemi informativi e alle esigenze di vigilanza.</p>	Chiarimento

Valutazioni Misura 5, del Documento

L'Autorità prende atto delle osservazioni formulate dall'associazione in merito all'impostazione della deliberazione n. 187/2025 e, in particolare, alla previsione di possibili deroghe parziali e al rinvio della disciplina della contabilità regolatoria. Al riguardo, si precisa che la deliberazione conferma un impianto regolatorio improntato all'uniformità e alla chiarezza applicativa, come espressamente delineato dalla Misura 5, che individua in modo univoco l'ambito temporale di applicazione delle nuove disposizioni, limitandole alle concessioni affidate a decorrere dal 1° gennaio 2025.

Nell'Allegato A, al punto 2 della Misura 5, è inserita inoltre una precisazione finalizzata ad assicurare che l'esercizio della deroga previsto in occasione del primo aggiornamento del Piano Economico Finanziario successivo all'approvazione del provvedimento finale, possa riguardare l'intero periodo concessorio residuo.

Con riguardo al medesimo punto 2, si precisa che, pur spettando in via ordinaria al concessionario l'iniziativa per l'attivazione di eventuali deroghe parziali all'applicazione di specifiche misure regolatorie, resta ferma la facoltà del concedente, per sua stessa natura soggetto istituzionalmente legittimato, di promuovere tali deroghe anche in assenza di iniziativa del concessionario. L'eventuale accoglimento delle istanze di deroga, da chiunque proposte, è in ogni caso riservato alla competenza dell'Autorità, che vi provvede all'esito dell'istruttoria, valutandone il carattere eccezionale, la presenza di situazioni di conclamata evidenza e necessità, la validità e l'oggettività delle argomentazioni a supporto, nonché il rispetto delle condizioni esplicitamente previste allo stesso punto 2 circa la sostenibilità tariffaria, l'allocazione del rischio operativo e l'equilibrio economico-finanziario.

Con riferimento alla disciplina della remunerazione del capitale investito, la Misura 5 conferma l'applicazione, a decorrere dal 1° gennaio 2025, delle disposizioni di cui al Titolo 3, mentre il rinvio della contabilità regolatoria a un successivo provvedimento risponde all'esigenza di sviluppare una regolazione tecnica più coerente con l'evoluzione dei sistemi informativi e con le esigenze di vigilanza, mantenendo il presente atto focalizzato sul quadro tariffario.

Per le ulteriori variazioni al testo della Misura – che derivano dall'esigenza di assicurare l'uniformità delle misure applicabili alle nuove concessioni rispetto a quelle , di analogo contenuto, relative alle concessioni in essere – si rinvia alla relazione istruttoria relativa alla conclusione del procedimento avviato con delibera n. 62/2024.

2.2. Misura 11 del Documento – Equilibrio economico e finanziario della concessione

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazioni
11	2, lett. b)	CAL S.p.A.	Suggerisce l'eliminazione del ROIC, in quanto ritiene sufficienti il TIR di Progetto e il TIR dell'Equity per misurare la redditività del progetto e del capitale proprio.	Da respingere, con precisazioni

11	3.6 3.7	CAL S.p.A.	<p>Ritiene necessario che l'Autorità, nel caso in cui utilizzi come indicatore di equilibrio anche il TIR dell'Equity che tende al Ke, chiarisca disciplinandoli ed esemplificandoli, gli strumenti di contabilità regolatoria e di pianificazione economico-finanziaria che possono essere utilizzati nel caso di un sotto-rendimento sul capitale proprio rispetto a quello ammesso dall'Autorità.</p> <p>Risulta da chiarire quali leve di riequilibrio possano essere utilizzate all'interno del PFR, in cui non sono presenti grandezze economiche connesse al rendimento del capitale proprio, per riportare in equilibrio il TIR dell'Equity con Ke.</p>	Chiaramento
11	4	C.A. S.p.A.	Relativamente al rischio traffico ritiene opportuno che per le concessioni <i>greenfield</i> la revisione delle stime di traffico sia mantenuta ogni 5 anni.	Da respingere

Valutazione Misura 11 del Documento

Allocazione del rischio traffico

Nell'Allegato A è stata inserita una precisazione in merito all'allocazione del rischio traffico, finalizzata a preservarne l'allocazione lungo l'intera durata della concessione, come definita all'interno delle Convenzioni uniche e negli eventuali Atti aggiuntivi, nonché riportata nella matrice dei rischi (Annesso W alla citata delibera). Tale allocazione costituisce elemento essenziale dell'equilibrio economico-finanziario del PEF e della corretta ripartizione dei rischi tra concedente e concessionario, secondo clausole chiare e verificabili.

In via preliminare si rileva che, nelle concessioni autostradali, la dimensione "domanda/traffico" presenta caratteristiche strutturalmente differenti rispetto ad altre variabili del PEF: essa è influenzata da fattori macroeconomici e settoriali, da scelte di rete (interconnessioni, previsione di nuove tratte, cantieri, deviazioni), da dinamiche competitive (rete ordinaria *vs* modalità alternative), nonché da eventi straordinari, il cui impatto può essere persistente e non pienamente prevedibile. Proprio per tale ragione, l'assetto regolatorio non può essere letto né in chiave di "cristallizzazione indefinita" del traffico, né, all'opposto, in chiave di "rinegoziazione sistematica" del PEF ognqualvolta il traffico si discosti dalle stime: entrambe le impostazioni, se estremizzate, risultano suscettibili di alterare l'equilibrio complessivo tra assunzione del rischio operativo, sostenibilità finanziaria e tutela dell'utenza.

In tale cornice, la precisazione proposta mira a rendere esplicito che la disciplina del rischio traffico è costruita per preservare l'allocazione del rischio così come pattuita nelle fonti convenzionali e come qualificata nella matrice dei rischi: la matrice, infatti, non ha funzione meramente descrittiva, ma costituisce il riferimento operativo per verificare, nel tempo, che l'equilibrio economico-finanziario e la dinamica tariffaria si sviluppino coerentemente con l'effettivo rischio operativo assunto. Ne discende che la revisione delle stime di traffico non può essere intesa come un automatismo volto a "neutralizzare" il rischio di domanda trasferendolo sull'utenza mediante aggiustamenti tariffari ricorrenti, ma deve essere disciplinata come strumento circoscritto, ancorato a condizioni oggettive, in modo da preservare: (i) la funzione incentivante del sistema; (ii) la chiarezza nella ripartizione dei rischi; (iii) la replicabilità delle verifiche.

Nell'Allegato A non si è proceduto pertanto a prevedere criteri di revisione delle stime differenti per le società *greenfield*. Con riferimento alla durata di 15 anni si osserva che tale termine corrisponde alla durata ordinaria delle concessioni autostradali secondo quanto stabilito dall'art. 10, comma 1, primo periodo della legge n. 193 del 2024. Il richiamo a tale durata ordinaria assolve ad una duplice funzione, ovvero introduce una soglia semplice e oggettiva per differenziare la disciplina di aggiornamento delle stime di traffico in funzione dell'orizzonte residuo e dell'effettiva rilevanza economico-finanziaria di eventuali scostamenti, nonché riduce il rischio di applicazioni disomogenee, assicurando stabilità e prevedibilità del quadro regolatorio in relazione a un criterio normativamente ancorato.

La scelta di non prevedere la possibilità di revisione per le concessioni di durata pari o inferiore a 15 anni è coerente con la durata residua limitata e con l'esigenza di assicurare stabilità regolatoria, evitando interventi che, per il breve orizzonte temporale, produrrebbero effetti marginali ma con potenziale impatto distorsivo rispetto all'equilibrio contrattuale, comportando costi amministrativi e instabilità regolatoria sproporzionati rispetto ai benefici, fermo restando quanto previsto dall'articolo 192 del Codice in tema di revisione. Si ritiene opportuno esplicitare che tale impostazione risponde anche a un'esigenza di buon andamento istruttorio:

l'attivazione di procedimenti di revisione/aggiornamento richiede, infatti, basi dati, evidenze, istruttorie e contraddittorio tecnico; su orizzonti temporali ridotti, l'effetto netto di tali attività potrebbe risultare limitato, mentre l'instabilità attesa sui profili tariffari e sugli equilibri del PEF potrebbe risultare significativa.

Verifica dell'equilibrio economico-finanziario

Le modalità di calcolo, i *benchmark* e i margini di tolleranza previsti per gli indici di equilibrio economico-finanziario sono stati definiti in coerenza con quanto previsto dall'articolo 37, comma 2, del decreto-legge n. 201/2011, che attribuisce all'Autorità il compito di garantire, attraverso metodologie trasparenti, l'efficienza produttiva delle gestioni, il contenimento dei costi per gli utenti e l'equilibrio economico delle imprese regolate.

Gli indicatori (TIR di progetto, ROIC, TIR Equity) e le relative soglie di tolleranza, sono stati individuati in coerenza con l'impostazione consolidata nelle Linee guida ANAC e nella documentazione istituzionale MEF—RGS/DIPE in materia di PPP (partenariato pubblico-privato), che assumono, quali indicatori di equilibrio e bancabilità del PEF, TIR e VAN (di progetto e dell'azionista), DSCR e LLCR, e il relativo confronto tra i primi due indicatori ed il costo del capitale (WACC e costo dell'equity).

In particolare, il ROIC viene proposto quale indicatore integrativo ai fini di una lettura più robusta delle performances in quanto consente di interpretare meglio la posizione del concessionario, dato che esso non risente dei *bias* noti del TIR di progetto (ipersensibilità al *timing* dei flussi, alternanza fra flussi negativi e positivi, assunzione di pieno reinvestimento degli utili), fornendo una rappresentazione più stabile delle *performance*, particolarmente utile in un settore in cui la dinamica degli investimenti può essere concentrata in taluni periodi e la gestione può presentare ciclicità.

Il TIR dell'Equity è calcolato sulla base dei flussi di cassa a disposizione degli azionisti (FCFE), al fine di evitare che politiche di distribuzione o vincoli statutari compromettano la comparabilità degli esiti. La redditività del capitale proprio è infatti misurata dalla capacità del progetto regolato di generare flussi potenzialmente appropriabili dall'azionista, indipendentemente dalle modalità di distribuzione.

La base di capitale proprio rilevante è definita in modo coerente con la nozione di capitale stabilmente impiegato nella gestione regolata, prevedendo in sede applicativa normalizzazioni volte a escludere poste non pertinenti, assicurando coerenza tra base di capitale e flussi FCFE utilizzati. Nel caso di sotto-rendimento rispetto alle soglie ammesse, il riequilibrio economico-finanziario non è rimesso a meccanismi discrezionali, ma trova fondamento nell'articolo 192 del Codice, che disciplina condizioni, limiti e modalità di intervento nei casi tipizzati. Gli strumenti utilizzabili possono includere interventi sul capitale e sulle passività, contributi pubblici e, ove necessario, la revisione o riprogrammazione del piano degli investimenti, al fine di ristabilire l'equilibrio nei soli limiti strettamente necessari.

Per le ulteriori variazioni al testo della Misura – che derivano dall'esigenza di assicurare l'uniformità delle misure applicabili alle nuove concessioni rispetto a quelle , di analogo contenuto, relative alle concessioni in essere – si rinvia alla relazione istruttoria relativa alla conclusione del procedimento avviato con delibera n. 62/2024.

2.3. Misura 18 del Documento – Criteri di ammissibilità dei costi operativi

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazioni
18	5, lett. k)	CAL S.p.A.	<p>Accoglie favorevolmente l'apertura dell'Autorità, in merito al perimetro di inammissibilità dei costi connessi al recupero crediti derivanti da mancata riscossione nei sistemi di pagamento basati su tecnologie <i>free-flow</i>. Ritiene tuttavia che il riconoscimento degli oneri sopra descritti all'interno dei costi ammessi, tuttavia, non possa limitarsi a un periodo limitato a 5 anni dall'entrata in vigore della Delibera, in quanto l'impatto in termini di rendimento sarebbe molto pesante e potrebbe compromettere l'equilibrio economico-finanziario del PEF nonché la probabile rinuncia da parte dei Concessionari ad una tecnologia che invece dovrebbe rappresentare il futuro del sistema viario, garantendo un minor impatto ambientale e un risparmio di tempo per l'utenza.</p> <p>La limitazione temporale non tiene assolutamente conto della difficoltà nel combattere il fenomeno dell'elusione, che è in gran parte indipendente dall'<i>enforcement</i> del Concessionario e correlata agli attuali strumenti normativi che regolano il mancato pagamento del pedaggio autostradale. Si chiede quindi di eliminare l'applicazione di detti limiti per un onere fisiologico alla tecnologia <i>free-flow</i>.</p>	Da accettare

Valutazione Misura 18 del Documento

Circa il perimetro di ammissibilità dei costi operativi, si è ritenuto di accogliere la proposta formulata dal concedente CAL in relazione alla Misura in oggetto, limitatamente al riconoscimento, per i sistemi di riscossione caratterizzati da *free-flow*, degli oneri correlati al recupero dei crediti da mancata riscossione dei pedaggi, confermando un tetto massimo percentuale pari al 5% dei ricavi annui conseguiti da ciascun concessionario, ed espungendo il limite massimo, pari a 5 anni dall'entrata in vigore delle presenti misure, entro cui tali costi si considerano ammissibili ai fini tariffari. A tale riguardo, l'Autorità si riserva, con proprio provvedimento, di aggiornare al ribasso tale tetto, in considerazione dell'evolversi delle tecnologie disponibili e nell'ottica di bilanciare l'interesse espresso dai concessionari con la necessità di incentivare gli stessi ad attuare manovre di mitigazione che limitino gradualmente nel tempo il fenomeno del mancato pagamento del pedaggio da parte degli utenti autostradali.

Va infine precisato che, al punto 6, lettera a) e lettera c), sono stati aggiornati i riferimenti ai costi operativi derivanti dall'applicazione delle misure regolatorie definite dall'Autorità in relazione al contenuto minimo degli specifici diritti in seguito all'approvazione della delibera ART n. 211/2025.

Per le ulteriori variazioni al testo della Misura – che derivano dall'esigenza di assicurare l'uniformità delle misure applicabili alle nuove concessioni rispetto a quelle , di analogo contenuto, relative alle concessioni in essere – si rinvia alla relazione istruttoria relativa alla conclusione del procedimento avviato con delibera n. 62/2024.

2.4. Misura 30 del Documento – Poste figurative

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazioni
30		C.A. S.p.A.	Ritiene che per le concessioni <i>greenfield</i> la remunerazione delle poste figurative si dovrebbe attestare ad un valore pari al WACC per assicurare l'attrattività finanziaria del progetto.	Da respingere, con precisazioni

Valutazione Misura 30 del Documento

Con riferimento al tema delle poste figurative, occorre preliminarmente osservare che la *ratio* del nuovo criterio di attualizzazione/capitalizzazione va ricercata, in coerenza con quanto rilevato in sede VIR, nella necessità di incentivare il “*contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, ed i consumatori*”, obiettivi che il

decreto istitutivo ART assegna all'Autorità nel caso di reti infrastrutturali che si configurano quali *essential facilities* come le autostrade.

In tale ambito, le differenze di rendimento assegnato alle diverse partite finanziarie ai fini della costruzione tariffaria si basano necessariamente sulla natura di ciascuna posta, a cui è associato uno specifico profilo di rischio, il quale costituisce – per l'appunto – il presupposto imprescindibile per assegnare un determinato rendimento. Tale principio costituisce il fondamento del modello regolatorio delineato dalle Misure proposte, che, anche per le poste figurative, distingue le componenti correlate al rimborso del capitale da quelle correlate alla remunerazione del capitale, prevedendo tassi coerenti con la diversa natura economico-finanziaria delle grandezze considerate.

Nello specifico, occorre ricordare che lo strumento delle poste figurative, per sua intrinseca costruzione e finalità, adotta il meccanismo della capitalizzazione composta dei saldi maturati nel corso del tempo, ossia della capitalizzazione anno su anno della componente finanziaria via via maturata sul saldo (“interesse composto”). Questo meccanismo, specie in presenza di tassi di capitalizzazione elevati (come il WACC o il TIR previgente ove applicabile in base a misure di salvaguardia), nel caso di poste figurative a credito comporta, già dopo un numero di anni relativamente ridotto, la creazione di rilevanti saldi cumulati totali, che possono essere assorbiti solo negli ultimi anni della concessione generando in tali annualità livelli di pedaggio molto superiori a quelli che si sarebbero verificati in assenza del meccanismo.

In tal modo, per effetto della capitalizzazione composta dei saldi delle poste figurative, si determina la formazione di un ammontare finanziario cumulato distinto dal capitale investito regolatorio, potenzialmente significativo in rapporto al medesimo, che genera oneri (rivalutazioni/capitalizzazioni) destinati a riflettersi sulla dinamica tariffaria e quindi sui livelli di pedaggio, pur in assenza di corrispondenti incrementi del programma degli investimenti o di realizzazione di nuovi asset ammissibili ai fini regolatori. In altre parole, lo strumento delle poste figurative, da meccanismo di calmierazione tariffaria pro-utente, può finire per diventare uno strumento che accresce il fatturato del concessionario nel medio-lungo termine, con effetti di concentrazione temporale dei prelievi tariffari e potenziale incremento della volatilità dei livelli di pedaggio nelle annualità finali del periodo concessorio.

Ne consegue che lo strumento delle poste figurative deve essere inquadrato come uno degli strumenti regolatori disponibili per governare la dinamica della componente tariffaria di costruzione nel tempo, e la sua attivazione va valutata in coerenza con i vincoli e gli obiettivi di sistema, in particolare il contenimento della variabilità e dei picchi tariffari e la sostenibilità dei livelli di pedaggio per l'utenza lungo l'intero periodo concessorio. In tale prospettiva, pur restando ferma la piena legittimità e utilità dello strumento, si ritiene che la costruzione tariffaria debba, per quanto possibile, fondarsi prioritariamente su una pianificazione e programmazione ordinata della spesa per investimenti e sulla coerente articolazione temporale dei profili di ammortamento e recupero del capitale investito, ricorrendo alle poste figurative solamente quando ciò sia necessario per assicurare uno sviluppo della componente di costruzione armonico e compatibile con i predetti obiettivi primari di stabilità, gradualità e sostenibilità tariffaria lungo tutto il periodo concessorio.

A tal fine, conseguentemente, il documento di consultazione ha esplicitamente previsto che “*il concessionario è innanzitutto tenuto a minimizzare il ricorso all'accumulo di PF a credito nelle singole annualità, ricorrendo a tale meccanismo solo quando strettamente necessario. Pertanto, il concessionario è tenuto, in primis, a definire un'ottimale distribuzione temporale degli investimenti programmati, coniugata ad un'efficiente articolazione dei piani di ammortamento delle opere, eventualmente posticipando parzialmente, nelle annualità dove ciò si rende opportuno, il recupero degli ammortamenti in tariffa di alcune opere. Ciò al fine di una definizione dei costi ammissibili per ciascuna annualità in relazione alla componente tariffaria di costruzione che permettano uno sviluppo di tale componente tariffaria di per sé armonico e sostenibile per l'utenza*”.

Tale previsione è pienamente confermata e ribadita nell'Allegato A, alla Misure 30, nell'ambito delle “Disposizioni specifiche”.

Dalle sopra esposte considerazioni ed argomentazioni, e tenendo in debito conto anche le osservazioni ricevute nell'ambito della consultazione di cui alla delibera 188/2025, discendono le scelte regolatorie assunte da ART nel medesimo Allegato A:

- a) scomposizione delle PF in distinte due sub-componenti (correlate a rimborso e remunerazione del capitale) e applicazione di tassi di valutazione (WACC e costo del debito) coerenti con la natura delle singole partite finanziarie e con il relativo profilo rischio/rendimento; tale scomposizione è funzionale alla neutralità economico-finanziaria intra-periodo, a rendere tracciabile l'accumulo e l'assorbimento delle diverse componenti, scongiurando l'utilizzo eccessivo dello strumento, come evidenziato nella prassi regolatoria;
- b) conseguente calmierazione dei saldi finanziari dovuti alla capitalizzazione composta, grazie all'adozione di tassi di attualizzazione/capitalizzazione non uniformemente coincidenti con il WACC ma differenziati in funzione della componente considerata (incluse componenti valorizzate al costo del debito), coerentemente con la natura finanziaria di talune poste e con l'esigenza di limitare la crescita "esponenziale" dei saldi a credito;
- c) imposizione di tempi di assorbimento in tariffa più contenuti rispetto all'intero orizzonte concessorio (in particolare tempi massimi di recupero/riassorbimento pari 15 anni) per contenere quanto più possibile l'effetto della capitalizzazione composta e moderare il rischio dell'insostenibilità tariffaria nel medio-lungo-termine.

In tale ambito, benché non si sia ritenuto opportuno introdurre una disciplina differenziata per le concessioni *greenfield*, si ritiene di dover mantenere, in capo al regolatore, un margine di discrezionalità tecnica in sede applicativa sul meccanismo delle poste figurative, valutando motivate e documentate eccezioni, in particolare, in relazione alle tempistiche di assorbimento in tariffa, da esercitarsi nel perimetro delle deroghe previste dalle Misure generali e comunque nel rispetto di principi di proporzionalità e ragionevolezza, mantenendo in ogni caso l'obiettivo di assicurare la sostenibilità dei livelli tariffari da parte degli utenti autostradali durante l'intero periodo concessorio.

Ai fini dell'esercizio di tale discrezionalità tecnica – da esercitarsi nel contesto della deroga di cui alla Misura 5, punto 2 – nel rispetto di principi di proporzionalità e ragionevolezza, particolare attenzione sarà dedicata in sede applicativa al valore assunto dal rapporto tra saldo cumulato delle poste figurative e CIN per i singoli concessionari, nonché all'effettiva capacità dello strumento, per i singoli concessionari, di contenere i livelli tariffari nel medio-lungo termine, misurabili anche in termini di CAGR (*Compound Annual Growth Rate*, ovvero tasso annuo composto di crescita), a beneficio dell'utenza.

Per le ulteriori variazioni al testo della Misura – che derivano dall'esigenza di assicurare l'uniformità delle misure applicabili alle nuove concessioni rispetto a quelle , di analogo contenuto, relative alle concessioni in essere – si rinvia alla relazione istruttoria relativa alla conclusione del procedimento avviato con delibera n. 62/2024.

2.5. Misura 34 del Documento - Meccanismo di penalità/premi con riferimento alla valutazione della qualità dei servizi

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazioni
34	4	UDICOM	<p>Rapporto tra numero di reclami ricevuti e traffico servito.</p> <p>Ritiene che relativamente all'indicatore di <i>customer satisfaction</i> sia necessario un coinvolgimento anche delle Associazioni dei Consumatori del CNCU nel processo di definizione dell'indagine: trattandosi dei soggetti legittimati ex lege a rappresentare gli utenti, il loro mancato coinvolgimento indebolirebbe l'efficacia e la terzietà dello strumento, esponendolo al rischio di metodologie non adeguate o orientate a logiche puramente commerciali.</p> <p>Relativamente all'indicatore afferente il conteggio dei reclami, ritiene essenziale definire criteri chiari e uniformi in quanto i reclami possono contenere più contestazioni, essere inviati con mezzi diversi e avere livelli variabili di tracciabilità.</p>	<p>Da respingere con precisazioni</p>

		Osserva che in assenza di regole dettagliate, il computo dell'indicatore rischierebbe di dipendere da scelte discretezionali del gestore, compromettendo confrontabilità e affidabilità.	
--	--	--	--

Valutazione Misura 34 del Documento

Con particolare riferimento all'osservazione ricevuta da Unione per la difesa dei consumatori, pur condividendo l'importanza attribuita alla corretta raccolta dei dati, in particolare quelli relativi alla misurazione della *customer satisfaction*, si evidenzia che il procedimento di adeguamento annuale dei livelli tariffari, all'interno del quale si valutano, tra le altre cose, i livelli raggiunti dagli indicatori di qualità individuati dalla presente misura, ha natura tecnico-regolatoria e richiede valutazioni specialistiche non immediatamente compatibili con forme di partecipazione diretta.

Tuttavia, occorre precisare che, per l'attuazione del meccanismo penale/premiale afferente alla qualità dei servizi, l'Autorità avvierà uno specifico procedimento per la determinazione dei valori di soglia da applicare ai singoli indicatori specifici, nonché delle modalità operative per la rispettiva rilevazione. In tale contesto verrà assicurata la partecipazione dei soggetti interessati, ivi incluse le associazioni dei consumatori del CNCU, in quanto rappresentanti istituzionali degli utenti.

Si ritiene, in definitiva, che il nuovo impianto regolatorio garantisca adeguati livelli di trasparenza, ponendo in capo al concessionario specifici obblighi informativi; a ciò si aggiungono gli ulteriori obblighi di trasparenza e di qualità del servizio introdotti dalla delibera n. 132/2024, pienamente coerenti con la nuova regolazione tariffaria oggetto del presente provvedimento.

Per le ulteriori variazioni al testo della Misura – che derivano dall'esigenza di assicurare l'uniformità delle misure applicabili alle nuove concessioni rispetto a quelle , di analogo contenuto, relative alle concessioni in essere – si rinvia alla relazione istruttoria relativa alla conclusione del procedimento avviato con delibera n. 62/2024.

2.6. Misura 36 del Documento – Metodologia per la determinazione del tasso di remunerazione del capitale investito

Misura	Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazioni
36	8	CAL S.p.A.	Ritiene che il valore di subentro non dovrebbe essere remunerato ad un tasso differente dal WACC, in quanto fa parte dell'investimento complessivo dell'infrastruttura autostradale.	Superata per intervenuta eliminazione del punto

Valutazione Misura 36, punto 8, del Documento

Per quanto riguarda detto punto, le osservazioni relative sono da considerarsi superate per intervenuta eliminazione del punto, tenuto conto delle modifiche intervenute relativamente ai criteri di determinazione dei costi di capitale, cui si rimanda.

Si evidenzia inoltre che, in Appendice alla presente Relazione, viene pubblicato un apposito documento che illustra i dati utilizzati ai fini della determinazione delle componenti del WACC per l'anno 2025, nonché l'iter applicativo della Metodologia per la determinazione dello stesso di cui all'Allegato A, che ne permette la completa replicabilità.

Per le ulteriori variazioni al testo della Misura – che derivano dall'esigenza di assicurare l'uniformità delle misure applicabili alle nuove concessioni rispetto a quelle, di analogo contenuto, relative alle concessioni in essere – si rinvia alla relazione istruttoria relativa alla conclusione del procedimento avviato con delibera n. 62/2024.

2.7. Ulteriori misure modificate per uniformità rispetto al modello di regolazione proposto per le concessioni vigenti al 31 dicembre 2024

Al fine di assicurare l'uniformità delle misure applicabili alle nuove concessioni rispetto a quelle, di analogo contenuto, relative alle concessioni in essere, sono state apportate modifiche di coordinamento anche alle seguenti misure del Documento in oggetto:

- Misura 2 Definizioni;
- Misura 7 Rilascio dei Pareri sulle prime sottoscrizioni/aggiornamenti/revisioni del PEF e del PFR;
- Misura 21 Criteri di ammissibilità degli investimenti;
- Misure 22 Principi per la quantificazione degli investimenti in beni reversibili;
- Misura 23 Criteri di determinazione dei costi di capitale ai fini tariffari;
- Misura 27 Obiettivo di incremento di produttività da efficientamento;
- Misura 28 Dinamica della componente tariffaria di costruzione;
- Misura 31 Meccanismo di contenimento dei maggiori ricavi mediante revenue sharing;
- Misura 32 Principi e criteri tariffari relativi all'eventuale protrarsi della gestione oltre la scadenza della concessione;
- Misura 35 Meccanismo di accantonamento correlato alla responsabilità del concessionario.

CONCLUSIONI

Nei termini sopra esposti è definita l'istruttoria condotta dall'Ufficio Accesso alle infrastrutture aeroportuali e alle reti autostradali, con la collaborazione dell'Ufficio Monitoraggio mercati, validazione modelli di regolazione, raccolta ed elaborazione dati e dell'Ufficio Affari legali e contenzioso dell'Autorità.

Torino, 19 dicembre 2025

Il Responsabile del Procedimento

f.to Roberto Piazza