

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

CONTABILITÀ REGOLATORIA E STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA / MONITORAGGIO, PER LE CONCESSIONI AUTOSTRADALI DI CUI ALL'ARTICOLO 37, COMMA 2, LETTERE G) E G-BIS), DEL D.L. 201/2011.

CONTESTO DI RIFERIMENTO

Inquadramento normativo

Il d.l. 201/2011, all'art. 37, comma 3, lettera b), stabilisce che l'Autorità *“determina i criteri per la redazione della contabilità delle imprese regolate e può imporre, se necessario per garantire la concorrenza, la separazione contabile e societaria delle imprese integrate”*.

Le società concessionarie autostradale ricadono a pieno titolo fra le imprese regolate. Infatti, con particolare riferimento al settore autostradale, la competenza dell'Autorità è delineata nell'articolo 37, comma 2, del d.l. 201/2011, come modificato dall'art. 16 del d.l. 109/2018 (c.d. “decreto Genova”) e dall'art. 16 della L. 16 dicembre 2024, n. 193 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023), in base al quale:

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

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

b) a definire, se ritenuto necessario in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati dei servizi dei trasporti nazionali e locali, i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza

di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori;

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

(...)

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

(...)

g) con particolare riferimento al settore autostradale, a stabilire per le 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;

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.”

Con specifico riferimento alla pianificazione economico-finanziaria, rileva poi l'art. 43 del medesimo d.l. 201/2011, anch'esso innovato dal “decreto Genova” e dalla Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023, che reca:

“1. Gli aggiornamenti o le revisioni delle convenzioni autostradali vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, laddove comportino variazioni o modificazioni al piano degli investimenti ovvero ad aspetti di carattere regolatorio a tutela della finanza pubblica, sono trasmessi, previo adeguamento del testo convenzionale alle eventuali prescrizioni formulate dall'Autorità di regolazione dei trasporti per i profili di competenza di cui all'articolo 37, comma 2, lettera g), in merito all'individuazione dei sistemi tariffari, dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti al CIPE che, sentito il NARS, si pronuncia entro trenta giorni e, successivamente, approvati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro trenta giorni dalla avvenuta trasmissione dell'atto convenzionale ad opera dell'amministrazione concedente.

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

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

Per focalizzare l'attenzione sulla disciplina contabile, si rileva che la disciplina recentemente introdotta con il Capo I della Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023 (L. 16 dicembre 2024, n. 193), rubricato *"Disposizioni in tema di riordino delle concessioni autostradali"*, stabilisce, all'art. 1, comma 2, che *"alle concessioni autostradali si applicano le disposizioni del libro IV, parte II, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, come integrate e specificate dalle disposizioni del presente capo, che costituiscono norme speciali di settore"*.

In materia di separazione contabile e contabilità regolatoria, fra le disposizioni del Codice dei contratti pubblici (di seguito: Codice), rilevano in particolare:

- a) L'art. 177, comma 5, che reca: *"L'assetto di interessi dedotto nel contratto di concessione deve garantire la conservazione dell'equilibrio economico-finanziario, intendendosi per tale la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria. L'equilibrio economico-finanziario sussiste quando i ricavi attesi del progetto sono in grado di coprire i costi operativi e i costi di investimento, di remunerare e rimborsare il capitale di debito e di remunerare il capitale di rischio"*;
- b) L'art. 178, comma 2, che reca: *"Per le concessioni ultraquinquennali, la durata massima della concessione non supera il periodo di tempo in cui si può ragionevolmente prevedere che il concessionario recuperi gli investimenti effettuati nell'esecuzione dei lavori o dei servizi, insieme con un ritorno sul capitale investito, tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici assunti dal concessionario per rispondere alle esigenze riguardanti, ad esempio, la qualità o il prezzo per gli utenti ovvero il perseguimento di elevati standard di sostenibilità ambientale"*;

Lo stesso art. 1 della L. 193/2024, al comma 3, definisce il piano economico-finanziario (PEF) come *"il documento annesso alla convenzione, nel quale sono rappresentati i presupposti e le condizioni per l'equilibrio economico-finanziario del rapporto concessorio"*.

Riguardo alla medesima L. 193/2024, rilevano, infine, per quanto di interesse in riferimento alla materia in questione:

- le competenze dell'Autorità – sia in ordine agli affidamenti *in house* (art. 5) che agli affidamenti con gara (art. 9) relativi alle nuove concessioni – con riferimento all'espressione del proprio parere vincolante sulla proposta di affidamento, corredata della proposta di convenzione e del relativo PEF, nonché su ogni susseguente aggiornamento periodico, definito con apposito atto aggiuntivo;
- le prerogative ART in merito alla fissazione e all'aggiornamento delle tariffe autostradali, sancite all'art. 12;
- i poteri dell'Autorità nell'ambito delle disposizioni applicabili alle concessioni in essere, di cui all'art. 14.

Framework regolatorio

Contabilità regolatoria

Nella prima fase di avvio delle proprie attività, l'Autorità, con delibera n. 70/2016, ha dato attuazione alla propria norma istitutiva definendo gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali; a tal fine, nel corso del 2014, l'Autorità ha ritenuto di avviare, per il periodo tra il 2005 ed il 2013, in collaborazione con le società concessionarie autostradali, una prima ricognizione dei dati tecnico – economico – contabili dei gestori.

Per quanto attiene ai profili riguardanti il pedaggio, a partire dal 2017 sono stati successivamente disciplinati – con distinte delibere in relazione a ciascuna concessione – i sistemi tariffari delle Società concessionarie. Negli allegati a dette delibere afferenti ai Sistemi tariffari, l'Autorità ha previsto per i concessionari un puntuale obbligo di separazione contabile tra attività regolate, attività accessorie e attività non pertinenti, nonché un obbligo ad allocare le componenti economiche e patrimoniali, in coerenza con i bilanci di esercizio:

- a) alle singole tratte autostradali, come identificate nell'oggetto della concessione;
- b) alle singole attività, con specificazione delle operazioni intervenute con parti correlate.

Il binomio tratta-attività costituisce pertanto l'unità elementare di riferimento per il concessionario, al fine di adempiere agli obblighi di separazione contabile.

Con riferimento alle nuove concessioni il cui sistema tariffario è stato deliberato prima del 2019, l'Autorità – sempre negli allegati alle rispettive delibere – ha introdotto specifici prospetti di contabilità regolatoria tali da soddisfare i principi stabiliti negli elementi economici essenziali di regolazione.

Per quanto riguarda invece le rimanenti concessioni, ivi incluse quelle di cui all'art. 43 del d.l. 201/2011, con l'adozione da parte di ART, a partire dal 2019, dei Sistemi tariffari per la maggioranza delle concessioni autostradali vigenti, fu operata la scelta di non introdurre un proprio autonomo sistema di contabilità regolatoria, facendo invece affidamento sulle schede di contabilità analitica compilate da ciascun concessionario nell'ambito del pertinente sistema informatico denominato “*Sistema Informativo per la Vigilanza sulle Concessionarie Autostradali*” (di seguito: SIVCA) operante presso la Direzione Generale di Vigilanza sulle Concessionarie Autostradali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (di seguito: DGVCA), opportunamente integrate da autonome raccolte dati per le sole informazioni non disponibili presso tale piattaforma.

Format di costruzione tariffaria e di monitoraggio annuale

Per quanto attiene alla documentazione di supporto alla pianificazione economico-finanziaria, le delibere dell'Autorità hanno da sempre fornito puntuali misure circa l'obbligo di redazione, da parte dei concessionari, del Piano Finanziario regolatorio (PFR), definito quale “*modello di pianificazione finanziario-regolatoria unificato, che il concessionario redige in conformità allo schema adottato dall'Autorità (...), da allegare alla concessione e da aggiornare annualmente, per la verifica di conformità del sistema tariffario adottato dal concessionario stesso*”.

Circa i *format* di costruzione tariffaria, gli attuali sistemi tariffari prevedono uno “*Schema di Piano Finanziario Regolatorio*” (PFR), elaborato da ART, che il concessionario è tenuto a redigere in occasione di ogni periodo regolatorio quinquennale e ad aggiornare per ciascuna annualità all'interno del medesimo periodo regolatorio.

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

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

Con riguardo, invece, ai PEF, le disposizioni regolatorie ART non hanno affrontato, finora, il tema dell'identificazione di contenuti specifici di tale documento annesso alla convenzione, le cui tabelle di sono attualmente redatte secondo il *format* definito dal MIT, di concerto con il MEF, con il d.m. 125/1997 (DICOTER), che fu adottato, all'epoca, in relazione all'esigenza di assicurare, in coerenza con il quadro regolamentare allora vigente, *“mediante l'approvazione di un modello unificato, che i piani finanziari presentati dalle Società titolari di concessioni autostradali, contengano tutte le informazioni necessarie ai fini dell'analisi e della verifica del costo del servizio”*¹.

ANALISI DELLO STATO ATTUALE

Contabilità regolatoria dei concessionari autostradali

Secondo quanto stabilito all'articolo 11, comma 4, della legge 23 dicembre 1992, n. 498, *“Interventi urgenti in materia di finanza pubblica”, “[i]l Ministro dei lavori pubblici indica, con proprio decreto, il quadro informativo dei dati economici, finanziari, tecnici e gestionali che le società concessionarie devono annualmente trasmettere all'Azienda nazionale autonoma delle strade (ANAS)”*: questa indicazione ha portato quindi alla generazione di un sistema di contabilità analitica, basato sui dati attualmente raccolti dalla DGVCA in seno al Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti, denominato **SIVCA** (cfr. *supra*).

Seppure non siano disponibili, all'interno del SIVCA, delle istruzioni di compilazione di queste schede di contabilità analitica, il contenuto di dette schede sembrerebbe basarsi sulle definizioni redatte da ANAS S.p.A. nell'ambito del documento *“Linee guida per l'applicazione del sistema di contabilità regolatoria, nel settore delle concessioni autostradali”* (di seguito: **Linee guida ANAS**), redatto² per esplicitare le modalità operative per l'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo sulle società concessionarie autostradali attribuite ad ANAS³ nel 2004 e passate al MIT⁴ a partire dal 2012. Tali linee guida ANAS sono state stilate allo scopo di rendere operativi i principi delineati nella delibera CIPE n. 39/2007⁵ del 15 giugno 2007, con particolare riferimento ai costi ammissibili ai fini tariffari.

¹ D.M. MIT-MEF 15 aprile 1997, n. 125/DICOTER, preambolo.

² Tale documento costituisce, a sua volta, l'evoluzione del sistema di controllo sui costi già introdotto nel 2000 dalla stessa ANAS, con la propria disposizione n. 5442 del 15 novembre 2000.

³ In forza del decreto legislativo n. 143 del 26 febbraio 2004 di istituzione dell'ANAS in qualità di Ente pubblico Economico, del decreto-legge n. 138 del 8 luglio 2002 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 178 del 8 agosto 2002), della convenzione di concessione stipulata tra il MIT e l'ANAS in data 18 dicembre 2002, e dello Statuto ANAS.

⁴ Con il decreto-legge n. 98 del 06 luglio 2011, convertito, con modificazioni, con la legge n. 111 del 15.7.2011, all'art. 36 recante *“Disposizioni in materia di riordino dell'ANAS S.p.A.”* veniva prevista l'istituzione presso il MIT, a decorrere dal 1° gennaio 2012, di un'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali, che avrebbe dovuto subentrare ad ANAS S.p.A. nel ruolo di Concedente e nella funzione di vigilanza per le autostrade in concessione.

L'art. 11 del decreto-legge n. 216 del 29.12.2011 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 14 del 24/02/2012, ha stabilito che in caso di mancata adozione, entro il 30 settembre 2012, dello statuto e del regolamento di organizzazione e funzionamento della menzionata Agenzia, essa sarebbe stata soppressa, e le funzioni e le risorse umane e strumentali attribuitele sarebbero state trasferite al MIT a partire dal 1° ottobre 2012, come è poi avvenuto, comportando l'istituzione della DGVCA.

⁵ Nella medesima delibera CIPE n.39/2007 era infatti previsto che *“[i] criteri di predisposizione del sistema di contabilità analitica, di allocazione delle spese generali e di ammissibilità massima dei costi sono disciplinati dall'ANAS con appositi disciplinari elaborati sentiti i concessionari e approvati dai Ministeri delle infrastrutture e dell'economia e delle finanze, previa acquisizione del parere del NARS.”*.

Se fino al 2018, con le delibere di approvazione dei sistemi tariffari per le nuove concessioni (relative alle tratte autostradali precedentemente gestite da Ativa S.p.A., Autovie Venete S.p.A. e Autostrada del Brennero S.p.A.), l'Autorità ha fornito uno schema di contabilità regolatoria, tale orientamento si è modificato nel corso del procedimento avviato con **delibera n. 16/2019** e relativo alle concessioni vigenti.

Durante la consultazione, è infatti stata sollevata da parte degli *stakeholders* una questione in merito a come la struttura di contabilità regolatoria prevista nella Tabella 1 dell'Allegato A alla delibera n. 16/2019 si sarebbe interfacciata con le schede di contabilità analitica utilizzate dai concessionari autostradali, e se la contabilità regolatoria ART avrebbe dovuto sostituire integralmente dette schede.

Nel corso del medesimo procedimento istruttorio, con nota prot. n. 4313 del 30 aprile 2019, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, a seguito di interlocuzioni con ART, ha provveduto a trasmettere all'Autorità le credenziali di accesso per la consultazione e l'estrazione dei dati archiviati nel "sistema SIVCA"⁶.

Pertanto, anche al fine di ridurre gli oneri amministrativi in capo alle Società concessionarie, l'Autorità ha deciso di **avvalersi delle schede di contabilità analitica contenute nel sistema SIVCA** sia per le verifiche sugli obblighi di separazione contabile sia per la generale attività di monitoraggio, fatto salvo l'esercizio delle proprie prerogative con riferimento ai dati eventualmente non disponibili.

Piani economico-finanziari dei concessionari autostradali

A partire dal 2019, l'Autorità svolge l'attività di verifica della corretta attuazione della regolazione nell'ambito del procedimento per gli aggiornamenti quinquennali e le revisioni dei Piani economici finanziari (di seguito: PEF), riguardanti le concessioni autostradali dotate di Sistema tariffario ART.

Il procedimento istruttorio prende avvio da una richiesta della competente Direzione generale del MIT che include, in allegato, lo schema dell'Atto aggiuntivo, nonché il nuovo PEF, elaborato dal concessionario sulla base del Sistema tariffario ART (in formato editabile e aperto nelle formule di calcolo), nonché una relazione della stessa Direzione generale in cui sono espresse le proprie valutazioni con riguardo alla suddetta documentazione.

Successivamente alle verifiche di cui sopra e al rilascio del parere di competenza dell'ART, la richiesta di aggiornamento o revisione viene trasmessa al CIPESS, che, sentito il NARS, adotta la propria determinazione; infine, il PEF è approvato con decreto interministeriale e sottoposto successivamente allo scrutinio della Corte dei conti.

Il PEF è il documento contenente tutte le informazioni che il concessionario rappresenta al concedente, necessarie ai fini dell'analisi e della verifica dell'equilibrio economico e la sostenibilità finanziaria della concessione, include assunzioni circa la durata del periodo regolatorio, la durata della concessione, le stime

⁶ Nell'ottica di disporre di tutte le informazioni necessarie all'Autorità per l'esercizio delle proprie prerogative, durante un incontro svoltosi presso la DGVCA in data 14 febbraio 2019, sono stati approfonditi, tra l'altro, gli aspetti afferenti alla raccolta presso le Società concessionarie autostradali dei dati funzionali alla predisposizione del nuovo regime tariffario, ai sensi e per gli effetti del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito in legge 16 novembre 2018, n. 130.

A tale incontro è seguita una nota (prot. ART n. 1658/2019 del 18 febbraio 2019), con la quale la DGVCA richiede all'Autorità la predisposizione di un documento di riferimento per la raccolta dati.

L'Autorità, con nota prot. 1995 e prot. 1998 del 26 febbraio 2019, nell'ottica di limitare l'impatto degli oneri informativi connessi ai diversi ambiti procedurali, nonché di ottenere un efficace coordinamento dell'azione amministrativa condotta a diverso titolo dal Concedente e dall'Autorità medesima, ha svolto un approfondimento su tutti i rapporti concessori, procedendo a confrontare il tracciato elaborato dall'Autorità per la raccolta dei dati economici e tecnici relativi alle concessioni autostradali nell'esercizio delle funzioni di cui all'art. 37 del d.l. 201/2011, con le schede di contabilità analitica già in uso presso la DGVCA ed implementate direttamente dalle Società concessionarie, delle quali gli Uffici dell'Autorità hanno avuto conoscenza nell'ambito di specifici procedimenti di regolazione.

Successivamente, con nota Prot. n. 2348/2019 dell'11 marzo 2019 e successiva nota Prot. 3238/2019 del 5 aprile 2019 è stato richiesto l'accesso immediato al dataset SIVCA, al fine di agevolare, nell'ottica della semplificazione amministrativa, l'espletamento delle funzioni di competenza dell'Autorità con riferimento al settore autostradale, di cui all'art. 37, comma 2, lettera g), del d.l. n. 201/2011.

dei costi di costruzione e manutenzione, le modalità di finanziamento del progetto con suddivisione tra il capitale di rischio e quello di terzi e le stime sui volumi di traffico, ai fini del calcolo dei pedaggi.

Il PEF esplicita i presupposti e le condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario della concessione per l'intero arco del periodo concessorio, attraverso l'elaborazione da parte del concessionario di indicatori quali il TIR di Progetto, il TIR Equity, il Debt Service Ratio (DSCR) e il Loan Life Coverage Ratio (LLCR)⁷. Costituisce, pertanto, lo strumento che consente di stimare la redditività del progetto, giustificando l'entità delle tariffe proposte, nonché l'eventuale necessità di contributi pubblici, a fronte della realizzazione del progetto stesso.

Più nel dettaglio, il PEF viene redatto dal concessionario utilizzando, per il relativo *output*, il modello unificato approvato con Decreto Interministeriale n. 125/SEGR.DICOTER del 15 aprile 1997. Tale schema prevede l'articolazione in cinque tabelle, più comunemente conosciute come "schemi DICOTER", rispettivamente denominate:

- tabella 1: Conto finanziario;
- tabella 2: Conto economico;
- tabella 3: Conto degli investimenti;
- tabella 4: Conto dei finanziamenti;
- tabella 5: Conto del fabbisogno finanziario annuo e della relativa copertura.

I valori economici e finanziari inseriti in suddette tabelle sono inseriti in migliaia di euro, con una rappresentazione che deve essere impostata sulla base dei principi contabili generalmente adottati nelle rilevazioni aziendali. Qualora il concessionario provveda ad effettuare sintesi volte a non appesantire la struttura espositiva, queste semplificazioni non devono compromettere la completezza e la significatività dei dati esposti e, in caso di situazioni di incertezza, bisogna operare attraverso il principio di prudenza.

Nell'ambito delle procedure di aggiornamento o revisione dei PEF, i valori inseriti negli schemi DICOTER devono essere congruenti con i dati presenti nel Piano Finanziario Regolatorio (di seguito: PFR), redatto secondo quanto stabilito dai Sistemi tariffari ART, così come con i valori presenti nei prospetti SIVCA di contabilità regolatoria dei concessionari autostradali.

Nella raccolta di documenti che formano il PEF, gioca un ruolo fondamentale il PFR; tale documento deve essere elaborato attenendosi all'annesso dell'Allegato A al Sistema tariffario ART⁸, e deve essere aggiornato annualmente dal concessionario al fine di consentire le verifiche di conformità disposte dall'ART.

Tramite il PFR viene determinata la tariffa unitaria media integrata (T'_t), ovvero il prezzo unitario medio, espresso in euro per veicolo*km, al netto della componente relativa al canone di concessione, dei pedaggi che il concessionario è autorizzato ad applicare per ciascuna annualità all'utenza autostradale fino alla fine della concessione. A partire dalla tariffa (T'_t), il concessionario determina le modulazioni tariffarie da applicare agli utenti in ragione delle diverse tipologie di tratte percorse (per esempio: pianura vs montagna) e delle diverse tipologie di classe veicolare utilizzate.

La suddetta tariffa (T'_t), determinata *ex-ante* per l'intero periodo regolatorio e sino al termine della concessione, ed è costituita dalla sommatoria di tre distinte componenti: la componente tariffaria di gestione (T_g), la componente tariffaria di costruzione (T_k) e un'ulteriore componente tariffaria per oneri integrativi

⁷ Attraverso l'approvazione del Sistema tariffario della tratta autostradale A22 Brennero – Modena, è stato implementato il sistema di monitoraggio e verifica dell'equilibrio economico-finanziario delle concessioni, prevedendo un meccanismo di verifica periodica della sussistenza di un eventuale sovra o sotto rendimento rispetto al rendimento ammesso sul capitale proprio, introducendo un ulteriore indicatore di convenienza economica e di sostenibilità finanziaria, il Return on Invested Capital (ROIC) medio, e infine sono stati individuati dei margini di tolleranza per i diversi indicatori rappresentati all'interno del PEF, cfr. misura 8.1, punti 2 e 3, dell'allegato A alla delibera n. 175/2024.

⁸ Lo schema di PFR, visionabile consultando l'Annesso 1 all'Allegato A della delibera n. 175/2024 del 29 novembre 2024, ha ulteriormente implementando il modello di PFR utilizzato dall'ART per i precedenti Sistemi Tariffari.

(T_{oi}) la cui dinamica permetta al concessionario di tenere conto di eventuali oneri integrativi conseguenti ad obblighi di natura normativa o convenzionale.

La componente tariffaria di gestione è determinata sulla base dei costi operativi afferenti all'attività autostradale e dei costi di capitale relativi alle immobilizzazioni non reversibili, tenuto conto degli eventuali introiti derivanti dalle attività accessorie. Essa viene calcolata sulla base dei costi effettivamente sostenuti all'Anno base, cioè l'ultimo esercizio concluso del quale si hanno contabilità regolatoria e bilancio d'esercizio; tali costi sono aggiornati nell'Anno ponte sulla base del tasso di inflazione programmata – come risultante dall'ultimo Documento di Economia e Finanza disponibile all'inizio di ciascun periodo regolatorio, ovvero dalle proiezioni macroeconomiche formulate nell'ultimo Bollettino economico della Banca Centrale Europea – e rapportati alla media aritmetica dei volumi di traffico stimati *ex ante* per ciascun anno del periodo regolatorio. La componente tariffaria così determinata si evolve annualmente nel corso del periodo regolatorio tenendo conto, oltre che del tasso di inflazione programmata, anche del parametro di recupero di efficienza produttiva fissato *ex ante* dall'Autorità in applicazione della metodologia del *price cap*.

La componente tariffaria di costruzione, invece, è determinata *ex ante* sulla base dei costi di capitale annui (ammortamento e remunerazione del capitale investito) afferenti agli investimenti in *asset* reversibili a fine concessione, realizzati e programmati, rapportati ai volumi di traffico pervisti per ciascuna annualità.

Detta componente può essere eventualmente integrata dal meccanismo delle Poste Figurative, finalizzato ad assicurare gradualità nell'evoluzione della tariffa, anche al fine di evitare squilibri di sistema, ivi compreso il mancato coordinamento fra i flussi di cassa prodotti dalla gestione autostradale e i fabbisogni finanziari necessari per la realizzazione dei nuovi investimenti. La suddetta componente è l'unica che può essere influenzata dal citato meccanismo, il quale prevede la possibilità di anticipare o posticipare l'inclusione dei costi ammissibili rispetto all'anno di effettiva competenza a condizione che vengano rispettati i principi di equilibrio economico-finanziario all'interno della concessione.

Con particolare riferimento agli investimenti in *asset* reversibili, ammessi in tariffa, il concessionario deve prevedere, *ex ante*, la differenziazione del CIN in ragione dell'effettivo stato di realizzazione dell'opera.

Nello specifico, in alcuni sistemi tariffari autostradali⁹ è previsto un meccanismo di salvaguardia per le opere realizzate o in corso di realizzazione alla data di pubblicazione del Sistema tariffario¹⁰, per le quali è applicato, ai fini della remunerazione del capitale, il tasso interno di rendimento (TIR) scaturente dall'applicazione del sistema tariffario previgente, al lordo di oneri finanziari e imposte; invece, per le opere ancora da realizzare alla medesima data¹¹, è applicato, per l'intero periodo regolatorio, il tasso di remunerazione del capitale (WACC) come determinato dall'Autorità e risultante dall'ultima pubblicazione annuale disponibile¹².

La componente tariffaria T_k viene calcolata *ex-ante* per ciascuna annualità fino al termine della concessione, in funzione degli investimenti risultanti dal cronoprogramma allegato alla convenzione, e deve essere verificata annualmente dall'Autorità, sulla base dell'effettivo grado di realizzazione degli investimenti.

La presentazione dei PEF/PFR da parte dei concessionari è generalmente integrata da una serie di fogli di lavoro in ambiente MS excel, aperti nelle formule di calcolo; tale documentazione, di norma, contiene gli elementi utili a supportare l'istruttoria effettuata dagli Uffici per ricostruire i processi logici di costruzione del

⁹ Cfr. articolo 16 del d.l. 109/2018 (c.d. "decreto Genova") il quale ha esteso le competenze dell'Autorità alle concessioni autostradali vigenti (anche "in essere"), intervenendo sulla norma istitutiva con la modifica dell'art. 37, co. 2, lettera g.

¹⁰ Si fa riferimento alle opere che alla data di pubblicazione del Sistema tariffario, siano: (i) già realizzate, (ii) in corso di realizzazione o da realizzare, ma per le quali sia già intervenuta la stipula del contratto di affidamento dei lavori o, se antecedente, la consegna dei lavori.

¹¹ Si fa riferimento alle opere che, alla data di pubblicazione del Sistema tariffario, siano: (i) da realizzare, per le quali non sia ancora intervenuta la stipula del contratto di affidamento dei lavori o, se antecedente la consegna dei lavori, (ii) oggetto di nuove pattuizioni convenzionali.

¹² L'Autorità con la misura 23 all'allegato A della delibera n. 175/2024, ha implementato per l'affidamento della tratta autostradale A22 un aggiornamento della metodologia per la determinazione del tasso di remunerazione del capitale investito (WACC), attraverso una più solida e omogenea determinazione di alcuni parametri fondamentali come il *gearing*, il costo del debito e il *risk free rate*. È stata inoltre inserita la previsione di una "*mid-term review*" al secondo anno di ciascun periodo regolatorio, nel caso in cui il valore del WACC si discostasse del +/- 15% rispetto al valore individuato all'anno base.

piano e per evidenziare le scelte economico-finanziarie poste in essere dai concessionari. Tuttavia, ciascun concessionario utilizza *format* di supporto peculiari e accompagnati da scarsa documentazione di supporto, rendendo difficoltosa agli Uffici dell'Autorità la ricostruzione delle partite significative sul piano regolatorio.

Tra la documentazione di accompagnamento presentata dai concessionari, occorre ricordare i seguenti prospetti:

- un foglio contenente gli *input* utilizzati come base di costruzione del modello (periodo della concessione, fattore di efficienza, inflazione utilizzata, dettaglio dei ricavi da traffico in termini reali e nominali, scelta dello scenario contenente le previsioni di traffico da utilizzare nel piano, così come delineate dagli studi trasportistici, i quali rappresentano diverse probabilità di traffico futuro e i relativi rischi finanziari);
- un foglio con il piano delle manutenzioni, che ad oggi, ogni concessionario redige con metodi non uniformi, può essere rappresentato in macro attività quali pavimentazione, opere d'arte, gallerie, corpo autostradale, sicurezza, esazione pedaggi, verde e pulizia, op. invernali, edifici, varie oppure con criteri che si riferiscono a quanto pattuito in fase di schemi convenzionali;
- uno o più fogli con il dettaglio degli investimenti assentiti dal concedente nell'atto di convenzione e il relativo cronoprogramma;
- un foglio contenente il PFR costruito sulla base dello schema fornito dall'Autorità;
- un foglio contenente le schede Dicoter;
- un foglio con il dettaglio dei flussi di cassa e la rappresentazione degli indici di monitoraggio dell'equilibrio economico – finanziario, quali il DSCR, LLCR, Tir di progetto, l'Equity e l'eventuale distribuzione di dividendi;
- un foglio con il calcolo delle poste figurative.

Come evidenziato nella tabella seguente, i diversi piani ricevuti fino al 2024 e oggetto di istruttoria da parte degli Uffici dell'Autorità hanno fatto registrare la trasmissione di informazioni alquanto disomogenee che, come già accennato, rendono il lavoro degli Uffici più oneroso e che spesso hanno comportato la difficoltà di riconciliazione con il bilancio d'esercizio e con la contabilità regolatoria, a causa della diversa disaggregazione dei dati fornita dai concessionari.

Tabella 1. Confronto della documentazione presentata dai concessionari

	Schemi Dicoter	Calcolo indici di sostenibilità	Schema PFR	Foglio stime volumi traffico	Dettaglio stratificazione del CIN	Determinazione del TIR
SATAP A4	Format MIT	Formato personalizzato	Formato ART modificato	Formato ricorrente ex CIPE	Formato personalizzato (con dettaglio)	Formato personalizzato
ASTI CUNEO	Format MIT	Formato personalizzato	Formato ART modificato	Formato ricorrente ex CIPE	Formato personalizzato (assenza di dettaglio)	Formato personalizzato
CAL-APL	Format MIT (in un unico foglio)	Formato personalizzato	Formato ART modificato	Formato personalizzato	Formato personalizzato (con dettaglio)	Formato personalizzato
CAL-TEM	Format MIT (in un unico foglio)	Formato personalizzato	Formato ART modificato	Formato personalizzato	Formato personalizzato (con dettaglio)	Assente?
CAL-BreBeMi	Format MIT (in un unico foglio)	Formato personalizzato	Formato ART modificato	Formato personalizzato	Formato personalizzato (assenza di dettaglio)	Formato personalizzato su indicazioni Misura 17
CdT	Format MIT	Formato personalizzato	Formato ART modificato	Formato ricorrente ex CIPE	Formato personalizzato (con dettaglio)	n.a.
AAA	Format MIT (in un unico foglio)	Formato personalizzato	Formato ART	Assente?	Formato personalizzato (con dettaglio)	n.a.
ASPI	Format MIT	Formato personalizzato	Formato ART	Formato personalizzato	Formato personalizzato (con dettaglio)	Formato ART
CAV	Format MIT (in un unico foglio)	Formato personalizzato	Formato ART	Formato personalizzato	Formato personalizzato (con dettaglio limitato)	Formato personalizzato su indicazioni Misura 17
MSMT	Format MIT	Formato personalizzato	Formato ART modificato	Formato ricorrente ex CIPE	Formato personalizzato (con dettaglio)	Formato ART
SAV	Format MIT	Assente?	Formato ART modificato	Formato ricorrente ex CIPE	Formato personalizzato (con dettaglio)	Formato ART
TANA	Format MIT	Formato personalizzato	Formato ART	Formato personalizzato	Formato personalizzato (con dettaglio)	Formato personalizzato

Raccolte dati dell'Autorità

La piattaforma informatica utilizzata per le raccolte dati denominata **SiMoT** è un sistema in grado di generare automaticamente maschere *web* per la compilazione dei dati corredati dei relativi tracciati, basati su formato XML per la trasmissione dei dati da parte degli operatori economici, anche con importazione da *file*.

Il sistema consente di configurare raccolte dati complesse, costituite da diversi moduli, con l'implementazione di regole di controllo sull'imputazione dei dati che possono riguardare anche più moduli (es. controllo sui totali tra i dati di Conto economico regolatorio e dati di bilancio, ecc.).

Per la configurazione di una nuova raccolta dati, occorre costruire un'anagrafica degli indicatori per ciascuno dei moduli dati previsti per la raccolta (es. Conto economico, Investimenti, Dati tecnici, ecc.) oltre alla progettazione della relativa struttura dati che ospiterà tutti i dati delle raccolte.

La trasmissione dati avviene con modalità certificata, tramite apposizione di firma digitale e acquisizione a protocollo dei dati in formato XML e degli eventuali documenti acquisiti. Contestualmente all'atto di trasmissione da parte degli operatori economici, viene emesso un protocollo e i dati vengono anche registrati sul *database* ART e immediatamente disponibili agli uffici per l'elaborazione. Eventuali successive riaperture delle raccolte dati per modifiche/integrazione da parte dell'operatore economico vengono comunque acquisite con la stessa modalità, preservando la storia di tutte le trasmissioni con relative versioni dei dati.

Dal punto di vista architetturale, il sistema SiMoT è costituito da diversi moduli:

- il modulo principale di raccolta dati "SiMoT", costituito da un portale accessibile dagli operatori economici per l'inserimento e trasmissione dei dati. L'accesso al portale, come previsto dal CAD,

avviene esclusivamente tramite SPID/CIE e accreditamento dell'utenza attraverso un *token* fornito da ART;

- il modulo di *backoffice* "SiMoT Backoffice", costituito da un portale con accesso limitato agli utenti ART, con profilazione delle utenze per l'accesso alle sole raccolte dati di competenza. Il sistema prevede diverse funzionalità, tra cui la visualizzazione dello stato di compilazione, la possibilità di riaprire e prorogare la raccolta dati per una azienda e la possibilità di estrarre i dati direttamente in formato Excel per analisi immediate;
- il modulo "SiMot Enti", costituito da un portale disponibile per gli enti concedenti, attraverso il quale possono essere resi immediatamente disponibili per il *download*, i dati di contabilità regolatoria raccolti da ART come già avviene nel caso della CoReg TPL;
- il modulo di analisi dati basato su MS PowerBi, cui vengono collegati direttamente i dati delle raccolte archiviate nel *database* ART (SqlServer) e che permette agli uffici competenti di effettuare analisi anche complesse a supporto della "*data quality*" e della costruzione di indicatori;
- il modulo di reportistica sullo stato di avanzamento delle raccolte dati basato su MS PowerBi disponibile nella intranet ART;

Il SiMoT è attualmente utilizzato da diversi anni per le raccolte dati di contabilità regolatoria per il trasporto ferroviario regionale OSP (delibera n. 120/2018) e per la raccolta dati contabilità regolatoria TPL (delibera n. 154/2019), oltre che per il monitoraggio dati autostrade e la raccolta dati sul sistema ferroviario (IRGRail).

RAGIONI DEL PROCEDIMENTO

Quadro delle esigenze/motivazioni alla base dell'intervento

Esiti della VIR: valutazione dell'attualità, efficacia ed efficienza della regolazione

Con la **delibera n. 181/2023** del 23 novembre 2023, l'Autorità, con riguardo alle proprie prerogative e ai propri interventi di regolazione volti a disciplinare i sistemi tariffari di pedaggio autostradali, considerati in particolare gli esiti delle attività di monitoraggio svolte dai competenti Uffici, anche nell'ambito delle procedure volte al riconoscimento degli adeguamenti tariffari richiesti dalle Società concessionarie autostradali, ha avviato la **verifica di impatto di regolazione (VIR)**, al fine di analizzare gli effetti dalla stessa prodotti, nonché di individuare gli eventuali correttivi da apportarvi.

In conformità a quanto previsto dal regolamento di disciplina dell'Analisi di impatto della regolazione e della Verifica di impatto della regolazione, con la citata delibera si sono individuati il termine finale dell'indicata attività (nel 15 dicembre 2023, successivamente prorogato al 24 gennaio 2024, con la **delibera n. 197/2023** del 15 dicembre 2023).

Nel corso della **seduta di Consiglio del 24 gennaio 2024**, il documento di VIR redatto dagli Uffici è stato sottoposto all'approvazione del Consiglio dell'Autorità, che ha preso atto degli esiti della verifica, con l'invito ad assumere tale VIR quale riferimento base per la predisposizione dei prossimi atti relativi al settore di riferimento.

Di seguito, il *link* al documento di VIR pubblicato:

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

La sezione E del citato documento di VIR, rubricata *“Valutazione dell’attualità, efficacia ed efficienza della regolazione”*, si apre evidenziando le principali tematiche oggetto di interesse da parte dell’Autorità nell’esercizio delle sue funzioni, che costituiscono elemento essenziale anche per definire il livello di approfondimento da conseguire per le informazioni da richiedere agli *stakeholders*.

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

La gestione delle reti autostradali a pedaggio può inoltre a pieno titolo essere ricompresa nell’ambito dei SIEG, in quanto afferente ad infrastrutture che, per la sussistenza delle condizioni di monopolio naturale¹³, si configurano come essential facilities, assoggettate a regime concessorio e poste a disposizione dei richiedenti contro un corrispettivo.

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

- 1. l’affidamento della gestione deve avvenire con procedure ad evidenza pubblica, che traguardino gli obiettivi di efficiente gestione del servizio, evidenziando i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all’impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell’ambiente e accessibilità dei servizi¹⁴;*
- 2. la durata dell’affidamento deve essere tale da consentire al concessionario, attraverso le compensazioni economiche costituite dai ricavi della gestione e dall’eventuale previsione di un onere di subentro a fine concessione, il recupero degli importi spesi per la realizzazione degli investimenti programmati e la gestione operativa dell’infrastruttura;*
- 3. al fine di evitare distorsioni ingiustificate della concorrenza, la compensazione non deve eccedere quanto necessario per coprire i costi netti sostenuti dall’impresa per gestire il servizio, compreso un margine di utile ragionevole¹⁵;*
- 4. l’accesso ai tratti autostradali inclusi nelle concessioni deve essere garantito senza gravare eccessivamente sulle finanze degli utenti, dal momento che avrà effetto sulla loro mobilità. La ragione per cui le tariffe devono essere sottoposte a cap è di mantenere l’infrastruttura effettivamente accessibile alla stragrande maggioranza degli utenti potenziali, consentendo il completamento degli investimenti fondamentali (ad esempio, il completamento dei tratti autostradali, la riduzione dei rumori, gli allacciamenti urbani). Con riferimento a quest’ultimo*

¹³ AGCM, nella segnalazione AS455/2008 relativa a “Schemi di convenzione con la società ANAS S.p.a. sottoscritti dalle società concessionarie autostradali” afferma, al riguardo, che “Le diverse tratte autostradali (...) non sono generalmente sostituibili per l’automobilista e dunque non sono in concorrenza tra loro.”.

¹⁴ Cfr. art. 17, d.lgs. 201/2022. Si veda inoltre la sentenza della Corte costituzionale n. 325 del 17 novembre 2010.

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

aspetto, dal momento che le tariffe sono il modo in cui viene finanziato l'investimento del concessionario, l'applicazione di un pedaggio così regolato consente altresì al concessionario stesso di operare secondo condizioni analoghe a quelle normali di mercato, sopportando inoltre il rischio di finanziare la costruzione di tali investimenti sulla rete¹⁶.

Nella sezione E.2, dedicata all'efficienza della regolazione, viene trattato in maniera più puntuale il tema della **contabilità regolatoria**, in riferimento al quale il documento di VIR afferma quanto segue.

“Gli attuali sistemi tariffari prevedono:

- un format di contabilità regolatoria (...), molto semplificato, redatto dall'Autorità per le concessionarie il cui sistema tariffario era stato deliberato prima del 2018;*
- per tutte le altre concessioni, l'utilizzo dei dati presenti nel dataset “SIVCA”¹⁷ in funzione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.*

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

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

- non contiene una suddivisione dei costi per tratta per tutte le voci economico-patrimoniali, con riferimento in particolare ai costi indiretti ed alle c.d. “spese amministrative e generali”. In tal modo risulta in parte compromessa la finalità precipua della Co.reg. di verifica dei costi delle singole prestazioni e la loro corretta disaggregazione;*
- non reca chiare istruzioni in merito al trattamento dei dati di contabilità per quei concessionari che redigono i bilanci secondo i principi IAS, per cui parrebbe che alcuni riportino i dati secondo i principi IAS, mentre altri secondo i principi OIC, quando dovrebbero essere tutti ricondotti, per omogeneità, ai principi contabili nazionali. La mancata definizione di istruzioni operative dettagliate, di fatto, non consente la piena riconciliabilità tra gli attuali prospetti di contabilità analitica rispetto ai bilanci d'esercizio redatti secondo gli schemi di bilancio previsti dal Codice civile;*
- non è presente un manuale contenente le istruzioni per la rilevazione e compilazione dei dati riferibili alle varie grandezze (economico-patrimoniali e non), e la definizione specifica delle singole voci con un sufficiente dettaglio per natura, a discapito della trasparenza e dell'omogeneità del dato;*
- viene lasciata ampia discrezionalità alle imprese concessionarie circa la facoltà di riportare note, commenti e spiegazioni necessarie alla puntuale identificazione, quantificazione ed allocazione delle grandezze raccolte;*
- i dati in esso contenuti non sono congruenti con quelli presenti nei PEF dei concessionari quando invece le informazioni contenute nella contabilità regolatoria dovrebbero costituirne il dato di partenza;*
- le schede contabili previste risultano risalenti rispetto alle riforme dei bilanci che si sono succedute nel tempo¹⁸;*
- l'utilizzo di dati in uso presso un altro Ente non permette all'Autorità di richiederne la modifica ai concessionari, motivo per cui l'ART procede comunque a richiederne la*

¹⁶ Decisione della Commissione europea del 27 aprile 2018 riguardante piano di investimenti per le autostrade italiane. SA49335 (2017/N) e SA.49336 (317/N): https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/271507/271507_2003046_107_2.pdf. Si veda, in particolare, il paragrafo 81 nella versione in inglese.

¹⁷ Database “Sistema Informativo di Vigilanza sulle Concessionarie Autostradali”, in uso presso la Direzione Generale per le Strade e le Autostrade, l'Alta Sorveglianza sulle Infrastrutture Stradali e la Vigilanza sui Contratti Concessori Autostradali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

¹⁸ Ci si riferisce, in particolare, alle significative novità introdotte dal d.lgs. 139/2015, che ha apportato un importante aggiornamento delle regole contabili dall'attuazione della IV direttiva CEE.

certificazione digitale, assieme all'invio di alcune informazioni aggiuntive necessarie alla sua attività regolatoria. Questo comporta un indubbio aggravamento degli oneri amministrativi sia per le imprese regolate che per i soggetti regolatori.

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

Per quanto attiene invece ai **format di contabilità regolatoria e di monitoraggio annuale**, nella medesima sezione E.2 del documento di VIR si afferma quanto segue.

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

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

1. Elementi endogeni: la contabilità regolatoria all'anno base; le previsioni di traffico (comunque soggette alle verifiche di competenza del concedente); il Piano degli investimenti ed il relativo cronoprogramma (comunque soggetti all'approvazione del concedente);

2. Elementi esogeni: tasso di inflazione programmato; tasso di remunerazione del capitale investito (WACC); obiettivo di incremento di produttività da efficientamento.

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

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

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

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

Si rappresenta, inoltre, che il PEF¹⁹ allegato agli atti convenzionali ed aggiornato periodicamente nelle casistiche previste, viene elaborato sulla base di un modello unificato per le concessioni autostradali, approvato il 15 aprile 1997 mediante il Decreto interministeriale n. 125. Tale Piano è utilizzato anche per il calcolo del TIR di salvaguardia.

Le modalità applicative di utilizzo di tale schema da parte dei concessionari, per il quale peraltro non è previsto un manuale di compilazione, non consentono di individuare in maniera omogenea gli indici necessari a riflettere le condizioni di equilibrio economico e di sostenibilità finanziaria correlati alla realizzazione delle opere e dell'investimento nel suo complesso.

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

Esiti della VIR: interventi correttivi

La sezione F del documento di VIR, rubricata “*Identificazione di eventuali interventi correttivi*”, affronta – *inter alia* – anche le tematiche rilevanti con riferimento alla contabilità regolatoria, alla costruzione tariffaria e al monitoraggio.

in riferimento ai **criteri di separazione contabile e contabilità regolatoria**, nella sezione F.2 del documento, relativa all'evoluzione della metodologia alla base dei Sistemi tariffari ART, si afferma quanto segue.

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

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

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

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

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

Riguardo agli **schemi di costruzione tariffaria e di monitoraggio**, nella medesima sezione F.2 si afferma quanto segue.

“Così come per la CoReg, anche nel caso degli schemi di costruzione tariffaria e di monitoraggio risulta necessario che ART predisponga adeguati strumenti, anche di natura informatica, da

¹⁹ Documento che esplicita i presupposti e le condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione per l'intero arco del periodo concessorio. Il PEF costituisce, inoltre, lo strumento che consente di stimare la redditività del progetto, giustificando l'entità di tariffe o di canoni proposti, nonché l'eventuale necessità di contributi pubblici in conto investimenti a fronte della realizzazione del progetto.

mettere a disposizione dei concessionari per la determinazione dei livelli tariffari nell'ambito delle procedure di aggiornamento/revisione dei PEF.

Ciò presenterebbe un duplice vantaggio: da un lato, infatti, consentirebbe ai concessionari di muoversi all'interno di un sistema preciso di regole e di riferimenti, facilitando la costruzione tariffaria a partire dal quadro informativo esistente, costituito fra l'altro dai nuovi format di CoReg maggiormente orientati alle esigenze di verifica dell'Autorità; dall'altro, agevolerebbe in misura sensibile gli stessi Uffici dell'Autorità nell'esame dei PEF, attualmente resa molto complessa dalla necessità di interpretare le informazioni di volta in volta fornite dal concessionari secondo formati e metodologie fortemente differenziate fra loro.

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

Criticità specifiche, alla luce dell'esperienza applicativa

Contabilità regolatoria e raccolte dati

Con particolare riferimento alla **contabilità regolatoria**, anche alla luce delle considerazioni sopra illustrate, si evidenzia la numerosità degli indicatori da richiedere, in un'ottica di analisi costi-benefici, che induce ad un'attenta valutazione del bilanciamento tra:

- da un lato, la necessità dell'informazione ai fini regolatori, anche in relazione alla frequenza di utilizzo delle informazioni (annuale/quinquennale) alla reperibilità delle stesse da fonti pubbliche (es. bilancio di esercizio), nonché alla effettiva verificabilità di eventuali dati di dettaglio richiesti (riconciliazione con il bilancio medesimo), e
- dall'altro, gli aggravii amministrativi in capo alle imprese e agli Uffici dell'Autorità, anche in termini di risorse disponibili per svolgere l'attività con la cura necessaria.

Allo stesso tempo, risulta prioritario suddividere i dati di **conto economico** per attività e comparti, secondo i criteri di pertinenza e di corretta allocazione, con evidenza delle voci di bilancio, in modo da poter effettuare la necessaria riconciliazione con il bilancio stesso. Le eventuali sotto-voci da richiedere devono essere conseguentemente essere valutate prioritariamente in base alla necessità di riconciliazione con il PFR ed il PEF, redatto secondo gli schemi DICOTER.

Analogamente, per quanto riguarda lo **stato patrimoniale**, al di là di eventuali specifiche esigenze di natura regolatoria (quale ad esempio la determinazione del WACC), appare opportuno adeguare i prospetti in relazione alle esigenze informative legate agli schemi DICOTER, oltre che in base all'effettiva riconciliabilità dei dati con il bilancio, al fine ultimo di assicurare la necessaria affidabilità delle informazioni per l'utilizzo ai fini regolatori.

Infine, i **dati tecnici** richiesti devono essere primariamente congruenti con le analisi di efficienza implementate dall'Autorità, nonché con il monitoraggio degli investimenti e degli indicatori contenuti nel meccanismo di premi e penalità correlato alla qualità dei servizi.

Lo strumento informatico di acquisizione dei dati non potrà che essere il **SiMoT**, attualmente già in uso nel settore autostradale, che permette di evitare la modifica degli schemi di contabilità da parte dei soggetti regolati e può essere integrato con controlli di congruenza che inibiscono la trasmissione di un dato

potenzialmente inesatto. In tale ambito potrebbe risultare opportuno fornire adeguate informazioni circa le modalità di caricamento automatico dei dati tramite file xml.

Parallelamente all'aggiornamento degli schemi di raccolta delle informazioni, risulta fondamentale la fornitura di un **manuale** approfondito contenente le linee guida per la compilazione degli stessi, a partire dall'esperienza maturata sul settore aeroportuale. Di primaria importanza appare la puntuale definizione delle attività/comparti e dei costi pertinenti e/o ammissibili, nonché dei criteri di allocazione (sia per attività/comparto sia per tratta), definiti in maniera omogenea per tutte le categorie di costo, in modo da evitare l'utilizzo strumentale dei criteri allocativi.

Per quanto riguarda la **fornitura dei dati per tratta**, si ritiene opportuno – anche in relazione alle tempistiche del procedimento – agire per passi successivi e incrementali, richiedendo dapprima i dati per concessione e solo successivamente per tratta, anche in considerazione della necessità di definire le stesse in maniera puntuale e completa, sulla base di uno specifico procedimento da avviare. A tale riguardo, nella seguente tabella si riporta la struttura concessioni/tronchi autostradali su cui attualmente si basano le raccolte dati dell'Autorità, che si intende mantenere invariata in fase di prima applicazione, in attesa del completamento delle attività sopra indicate.

Tabella 2. Tronchi autostradali a pedaggio e Società concessionarie

Tratta	Società concessionaria
A4 - Mestre-Trieste; A57 - Tangenziale di Mestre; A23 - Palmanova-Udine; A28 - Portogruaro-Conegliano; A34 - Villesse-Gorizia	SOCIETA' AUTOSTRADE ALTO ADRIATICO S.P.A.
A36 - Dalmine-Como-Varese-Valico del Gaggiolo e diramazione per A8 e per Tangenziale Est di Milano; A59 - Tangenziale di Como; A60 - Tangenziale di Varese	AUTOSTRADA PEDEMONTANA LOMBARDA S.P.A.
A33 - Asti-Cuneo	ASTI-CUNEO S.P.A.
A6 - Torino-Savona	AUTOSTRADA DEI FIORI S.P.A.
A21 - Piacenza-Brescia (con dir. Fiorenzuola e racc. Ospitaletto-Montichiari)	AUTOVIA PADANA S.P.A.
A35 - Brescia-Milano	SOCIETA' DI PROGETTO BREBEMI S.P.A.
A22 - Brennero-Verona-Modena	AUTOSTRADA DEL BRENNERO S.P.A.
A4 - Brescia-Verona-Vicenza-Padova; A31 - Valdastico	AUTOSTRADA BRESCIA VERONA VICENZA PADOVA S.P.A.
A18 - Messina-Catania; A18 - Siracusa-Gela; A20 - Messina-Palermo	CONSORZIO PER LE AUTOSTRADE SICILIANE
A4 - Padova Est-Bivio A4/A57; A4 - Bivio A4/A57 – Quarto d'Altino; A57 - Tangenziale di Mestre (bivio A4/A57 Mestre-Terraglio); Raccordo tangenziale Mestre-Aeroporto Venezia	CONCESSIONI AUTOSTRADALI VENETE - CAV S.P.A.
A10 - Ventimiglia-Savona	CONCESSIONI DEL TIRRENO SOCIETA' PER AZIONI
A12 - Sestri Levante-Livorno e diramazione per Lucca e La Spezia	CONCESSIONI DEL TIRRENO SOCIETA' PER AZIONI
A21 - Torino-Piacenza	IVREA TORINO PIACENZA S.P.A.
A5 - Torino-Ivrea-Quincinetto; A4-A5 - Ivrea-Santhià; A55 - Sistema tangenziale di Torino	IVREA TORINO PIACENZA S.P.A.
A7 - Milano-Serravalle; A51 - Tangenziale Est di Milano; A52 - Tangenziale Nord di Milano; A53 - Raccordo Bereguardo-Pavia; A54 - Tangenziale di Pavia; A50 - Tangenziale Ovest di Milano	MILANO SERRAVALLE - MILANO TANGENZIALI S.P.A.
A5 - Aosta-Traforo Monte Bianco	R.A.V. - RACCORDO AUTOSTRADE VALLE D'AOSTA - S.P.A.
A15 - Parma-La Spezia e collegamento Tirreno-Brennero	SOCIETA' AUTOSTRADA LIGURE TOSCANA - P.A. (SALT S.P.A.)
A12 - Livorno-Civitavecchia	SOCIETA' AUTOSTRADA TIRRENICA P.A.
A4 - Torino-Milano	SOCIETA' AUTOSTRADA TORINO-ALESSANDRIA-PIACENZA - S.P.A.
A5 - Quincinetto-Aosta;	SOCIETA' AUTOSTRADE VALDOSTANE S.A.V. - S.P.A.
A24 - Roma-L'Aquila-Teramo; A25 - Torano-Avezzano-Pescara	STRADA DEI PARCHI S.P.A.
A32 - Torino-Bardonecchia	SOCIETA' ITALIANA TRAFORO AUTOSTRADE DEL FREJUS (S.I.T.A.F. S.P.A.)
A3 - Napoli-Pompei-Salerno	SALERNO POMPEI NAPOLI S.P.A.
A56 - Tangenziale Est-Ovest di Napoli	TANGENZIALE DI NAPOLI S.P.A.
A58 - Tangenziale Est Esterna di Milano	TANGENZIALE ESTERNA S.P.A.

A1 Milano-Napoli, Diramazione Roma Nord, Diramazione Roma Sud, Raccordo A1-Tangenziale Est di Milano	AUTOSTRADE PER L'ITALIA S.p.A.
A4 Milano-Brescia	AUTOSTRADE PER L'ITALIA S.p.A.
A7 Serravalle-Genova	AUTOSTRADE PER L'ITALIA S.p.A.
A8 Milano-Varese, A8 Diramazione Gallarate-Gattico, A9 Linate-Como-Chiasso	AUTOSTRADE PER L'ITALIA S.p.A.
A10 Genova-Savona	AUTOSTRADE PER L'ITALIA S.p.A.
A11 Firenze-Pisa Nord	AUTOSTRADE PER L'ITALIA S.p.A.
A12 Genova-Sestri Levante	AUTOSTRADE PER L'ITALIA S.p.A.
A12 Roma-Civitavecchia	AUTOSTRADE PER L'ITALIA S.p.A.
A13 Bologna-Padova, Diramazione per Padova Sud, Diramazione per Ferrara	AUTOSTRADE PER L'ITALIA S.p.A.
A14 Bologna-Taranto, Diramazione per Ravenna, Diramazione per la Tangenziale di Bari, Raccordo A1-A14	AUTOSTRADE PER L'ITALIA S.p.A.
A16 Napoli-Canosa	AUTOSTRADE PER L'ITALIA S.p.A.
A23 Udine-Tarvisio	AUTOSTRADE PER L'ITALIA S.p.A.
A26 Genova Voltri-Gravellona Toce, Diramazione Predosa-Bettola, Diramazione Stroppiana-Santhià	AUTOSTRADE PER L'ITALIA S.p.A.
A27 Mestre-Belluno	AUTOSTRADE PER L'ITALIA S.p.A.
A30 Caserta-Nola-Salerno	AUTOSTRADE PER L'ITALIA S.p.A.

Infine, sempre in relazione alle esperienze maturate negli altri settori, si ritiene importante che le **misure di regolazione** che accompagnano gli schemi e le linee guida contengano chiare indicazioni circa: (i) l'obbligo di invio delle informazioni esclusivamente tramite SiMoT, anche nel caso di necessità di modifica dei dati, che deve essere sempre circostanziata; (ii) l'importanza della correttezza e completezza dei dati inviati; e (iii) le tempistiche di invio. Per garantire l'effettivo adempimento dei soggetti regolati a tali previsioni, esse devono essere corredate di chiare regole in materia di procedimenti sanzionatori.

Conformità tariffaria e monitoraggio annuale

Con riferimento all'attività istruttoria relativa alle **revisioni periodiche dei PEF**, si registrano le seguenti specifiche criticità:

- mancata adozione di schemi omogenei di costruzione del PEF, con particolare riferimento al dettaglio relativo alla programmazione e alla rendicontazione degli investimenti previsti in convenzione;
- differimento nell'approvazione dei PEF e conseguente rischio di obsolescenza dei dati di *input*;
- mancata applicazione del sistema di premi e penalità correlato alla qualità dei servizi;
- difficoltà di verifica sul grado di effettiva realizzazione degli investimenti previsti nel PEF;
- riconciliazione delle grandezze economiche e patrimoniali con le risultanze della contabilità regolatoria, come contenute negli schemi SIVCA;
- meccanismo di calcolo del corretto tasso di remunerazione spettante al concessionario per le opere realizzate o in corso di realizzazione, scaturente dall'applicazione del Sistema tariffario previgente (c.d. "meccanismo di salvaguardia");
- difficoltà di verifica sulla corretta applicazione delle misure previste in ordine alla dinamica delle componenti tariffarie (di costruzione, di gestione e relativa agli oneri integrativi);
- difficoltà di verifica sul corretto utilizzo del meccanismo delle poste figurative.

Ad oggi, inoltre, gli schemi DICOTER scontano a loro volta significative criticità, che si traducono, principalmente:

- nell'assenza di una separazione contabile in riferimento alle attività autostradali, accessorie e non pertinenti;
- nell'assenza di linee guida per la rilevazione e compilazione dei dati riferibili alle grandezze economico-patrimoniali;
- nella mancata congruenza dei dati con quelli presenti nei prospetti SIVCA di CoReg dei concessionari autostradali;
- nella difficoltà di identificare uniformemente gli indicatori necessari per riflettere l'equilibrio economico e la sostenibilità finanziaria della concessione.

A seguito delle verifiche effettuate sulle proposte di **aggiornamento annuale dei livelli tariffari**, presentate dai concessionari e validate dai concedenti, gli Uffici hanno inoltre riscontrato una sistematica riprogrammazione dei livelli annui di investimento sull'intero arco concessorio; tali scostamenti, che non riflettono solamente la mancata realizzazione degli investimenti, comportano una variazione di parametri tariffari che, in linea teorica, non andrebbero modificati per l'intero periodo regolatorio, con evidenti conseguenze sulla dinamica tariffaria stessa, prontamente segnalata da ART nei pareri di competenza.

In definitiva, la documentazione redatta dai concessionari e trasmessa all'Autorità dal concedente, è risultata nel complesso non completamente esaustiva, sia per quanto riguarda le variazioni al programma degli investimenti, sia per la rappresentazione che non risulta uniforme tra i diversi concessionari.

Obiettivi generali e specifici dell'intervento

Obiettivi generali

Alla luce di quanto sopra evidenziato, appare evidente l'importanza e l'urgenza di un adeguamento della disciplina per la contabilità regolatoria e il monitoraggio, soprattutto in un ambito come quello autostradale, che alla luce dell'esperienza acquisita si caratterizza sia per la forte asimmetria informativa, sia per la scarsa coerenza e integrazione fra le fonti di informazione oggi utilizzate dagli *stakeholders* per fornire i dati necessari all'Autorità ai fini dell'esercizio delle proprie competenze.

Va inoltre sottolineata la centralità, in tale ambito, della contabilità analitica/industriale del concessionario, fonte primaria delle informazioni di carattere economico – immediatamente verificabili e caratterizzate da adeguata validità legale – da cui devono essere direttamente derivati i dati da trasmettere ad ART, mediante procedure informatiche controllate, certificate e quanto più possibile semplificate, anche nell'ottica di contenere l'aggravio amministrativo per gli *stakeholders*.

Ciò premesso, di seguito si elencano gli obiettivi generali che la nuova disciplina per la contabilità regolatoria e il monitoraggio intende perseguire.

Adeguatezza del *framework* documentale

In generale, il livello di dettaglio della contabilità regolatoria e dei dati tariffari generalmente richiesto in altri settori regolati (tanto da ART quanto da altri regolatori), sia in termini di separazione contabile che di disaggregazione delle partite economiche e finanziarie per natura, si presenta molto elevato.

Nell'ottica della trasferibilità al settore autostradale di quanto previsto da altre discipline, si ritiene pertanto opportuno evidenziare la necessità di una preventiva riflessione circa il *trade off* fra: (i) il livello di approfondimento delle analisi ritenuto ottimale, alla luce delle funzioni e delle prerogative di ART, cui deve essere necessariamente adeguato il quadro conoscitivo; (ii) l'onere amministrativo da imporre agli *stakeholders* per la compilazione dei quadri; (iii) i conseguenti oneri a carico degli Uffici per le attività di *data*

quality assessment e di analisi delle informazioni raccolte, nonché per le eventuali attività ispettive eventualmente da azionare.

Armonizzazione delle fonti informative

Alla luce dell'analisi dell'attuale flusso informativo, spesso caratterizzato – come evidenziato *supra* – da profili di incongruenza delle informazioni rappresentate, appare prioritariamente necessario assicurare, per tutte le concessioni autostradali, la massima coerenza fra:

- i dati per la costruzione tariffaria riportati nei PFR, redatti secondo il format ART;
- le informazioni contenute nei PEF, oggi basati sugli schemi di cui al d.i. 125/1997/DICOTER;
- i contenuti degli schemi di contabilità regolatoria (CoReg), che al momento attuale sono inclusi nella piattaforma SIVCA, opportunamente integrati da quelli autonomamente raccolti da ART.

La definizione di regole uniformi per la rilevazione delle grandezze da inserire, rispettivamente, nella documentazione programmatica (PEF-PFR) e in quella di consuntivazione (CoReg, monitoraggio) deve pertanto costituire una priorità assoluta.

Va inoltre evidenziato che le raccolte dati di ART riguardano soggetti titolari di rapporti concessori con organismi pubblici, che prevedono articolati e continui scambi di informazioni tecniche, economiche e finanziarie: appare opportuno, al riguardo, tenere in adeguata considerazione le possibilità di integrazione fra le esigenze dei diversi soggetti coinvolti, al fine di assicurare l'efficienza complessiva del sistema, evitando ridondanze e duplicazioni.

Omogeneità delle informazioni

Nell'ambito delle raccolte dati dell'Autorità e relative al settore autostradale, appare necessario assicurare la massima omogeneità fra le informazioni acquisite dai diversi concessionari, indipendentemente da:

- principi contabili adottati (per esempio, ITA GAAP vs principi internazionali IAS/IFRS);
- strumenti di contabilità analitica/industriale utilizzati;
- criteri adottati per la puntuale identificazione delle partite tecniche, economiche e finanziarie.

La disponibilità di informazioni omogenee e confrontabili fra i diversi concessionari prelude, evidentemente, all'implementazione di un adeguato Sistema di monitoraggio, funzionale all'esercizio consapevole delle prerogative dell'Autorità nel settore autostradale, assicurando il pieno rispetto dei principi di indipendenza, equità e non discriminazione che, come noto, rappresentano i connotati essenziali della funzione regolatoria.

Efficacia, efficienza e affidabilità del flusso informativo

Come più volte affermato, al fine di assicurare un adeguato livello di efficacia ed efficienza del flusso informativo, appare necessario assicurare il contemperamento del contrapposto interesse:

- da un lato, a garantire all'Autorità l'efficace esercizio delle attività di verifica, monitoraggio e vigilanza proprie delle sue funzioni, superando la perdurante condizione di asimmetria informativa;
- dall'altro, a definire strumenti che consentano agli *stakeholders* un rapido ed efficiente scambio informativo con l'Autorità, tendendo così alla semplificazione e all'efficienza amministrativa ed evitando il più possibile aggravii di costo per i soggetti regolati.

In particolare, a partire da una valutazione sulle attuali procedure di acquisizione delle informazioni da parte di ART (SiMoT), occorre perseguire la massima automazione dei processi informatici di raccolta dati, prevedendo, ove possibile, l'alimentazione diretta degli schemi a partire dai sistemi di contabilità industriale

adottati da ciascun concessionario, garantendo al contempo la validità legale dei dati, attraverso adeguate ma non ridondanti forme di certificazione.

In tale contesto, la qualità dei dati raccolti costituisce un elemento centrale del sistema. A tal fine, si reputa indispensabile:

- la redazione, da parte degli Uffici ART, di adeguate Linee Guida, che forniscano agli *stakeholders* tutte le informazioni necessarie per la corretta imputazione delle grandezze tecniche ed economiche che si ritiene necessario acquisire, a partire dai *format* attualmente utilizzati (vedi *supra*) e considerando le relative necessità di affinamento o ridefinizione;
- la corretta individuazione del perimetro delle concessioni autostradali e delle rispettive partizioni (tratte autostradali, tratte elementari), così da identificare in maniera univoca le unità di aggregazione dei dati tecnico-economici ed indirizzare la raccolta dati;
- la trasmissione dei dati all'Autorità con modalità certificate secondo i formati e i canali definiti da ART anche a seguito di un coinvolgimento dei concessionari autostradali, con l'obiettivo di ridurre il più possibile l'aggravio amministrativo.

Modularità e scalabilità

Il livello di dettaglio delle informazioni richieste deve essere commisurato al grado di approfondimento delle analisi dell'Autorità, evitando di imporre agli *stakeholders* – e, conseguentemente, agli Uffici ART – oneri amministrativi non strettamente necessari.

Al riguardo, come illustrato nella sezione descrittiva, va nuovamente evidenziato che:

- per quanto attiene agli schemi di contabilità regolatoria, oggi si fa prevalentemente affidamento sulle schede di contabilità analitica compilate da ciascun concessionario nell'ambito del pertinente Sistema Informativo (SIVCA) operante presso il MIT, opportunamente integrate da autonome raccolte dati di ART per le sole informazioni non disponibili presso tale piattaforma;
- con riferimento ai Piani economici finanziari, mentre il PFR si basa su un *format* definito da ART, le tabelle di PEF sono redatte secondo il format approvato da MIT, di concerto con MEF, con il d.l. 125/1997 (DICOTER).

Nel corso dell'attività istruttoria, è stata pertanto effettuata una attenta ricognizione dei dati tecnici ed economici da richiedere ai soggetti regolati, in relazione alle funzioni e ai compiti di ART nel comparto autostradale, ed in particolare:

- alle prerogative specifiche dell'Autorità in merito al sistema tariffario di pedaggio, sia in termini programmatici – ossia attraverso l'attività di analisi e valutazione dei PFR e dei PEF predisposti dai concessionari e preventivamente validati dai concedenti – sia in termini di monitoraggio, con particolare attenzione al tema dell'effettiva realizzazione degli investimenti in *asset* reversibili a fine concessione;
- alle più generali funzioni dell'Autorità in merito all'efficienza delle gestioni, sulla base di analisi economiche orientate alla valutazione dell'efficienza di scala e di costo dei gestori mediante il ricorso a metodologie quantitative che prevedano la concorrenza per confronto.

Obiettivi specifici primari

Conformità tariffaria

Nel settore autostradale, la principale funzione svolta dall'Autorità è indubbiamente costituita dalla definizione del Sistema di pedaggio e dalla conseguente attività di verifica di conformità al pertinente

framework regolatorio, nonché del relativo monitoraggio annuale, sia nell'ambito dei nuovi affidamenti in concessione sia in quello delle revisioni periodiche dei rapporti concessori esistenti.

Dunque, la rinnovata disciplina di contabilità regolatoria e di monitoraggio dovrà focalizzarsi, innanzi tutto, sull'obiettivo di fornire agli Uffici dell'Autorità uno strumento agile, flessibile e completo al fine di assicurare l'esercizio efficace ed efficiente di detta funzione.

Monitoraggio degli investimenti

Nell'ambito delle funzioni afferenti al Sistema tariffario, è fondamentale che l'Autorità disponga di strumenti più adatti a consentire puntuali valutazioni con riferimento agli investimenti dei concessionari in *asset* reversibili, ed in particolare:

- alla dettagliata analisi del livello degli investimenti previsti sull'orizzonte concessorio, al fine di verificarne la sostenibilità tariffaria e la conseguente eventuale necessità di prevedere l'appostamento di un valore di subentro a fine concessione;
- al monitoraggio specifico relativo all'effettiva realizzazione degli investimenti, come programmati *ex ante*, anche in funzione della corretta allocazione del rischio operativo.

A tal fine appare opportuno, a partire dal pertinente *framework* regolatorio, sviluppare adeguatamente, attraverso la predisposizione di procedure e strumenti di raccolta dati, i concetti ivi espressi.

In particolare, si ritiene che il *format* per l'aggiornamento annuale dei livelli tariffari debba contenere adeguate informazioni, sia di dettaglio che di riepilogo, in ordine alle differenti tipologie di variazioni annuali assentite dal concedente con riferimento alle opere contenute nel Programma degli Investimenti definito *ex ante*.

Qualità dei servizi offerti

Nell'applicazione della metodologia del *price cap* per la definizione dei Sistemi tariffari di pedaggio, occorre tenere in adeguata considerazione che una regolazione efficace non può limitarsi a comprimere i costi: deve, al contrario, assicurare che l'efficienza sia effettiva, ossia che si risolva in reali miglioramenti tecnologici/organizzativi, e non sacrifichi in alcun modo sicurezza, qualità dell'esperienza d'uso e sostenibilità ambientale. A tal fine i sistemi tariffari prevedono un meccanismo premi/penalità correlato alla qualità dei servizi offerti, per la cui attuazione è fondamentale disporre di un quadro informativo certo, omogeneo e strutturato, da includere nei *format* di costruzione tariffaria (*ex ante*) e di monitoraggio (*ex post*).

Equilibrio economico/finanziario delle concessioni

Nell'ambito dei nuovi affidamenti o delle revisioni dei rapporti concessori esistenti, occorre consentire all'Autorità adeguate verifiche in merito al mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario delle concessioni, fornendo agli *stakeholders* indicazioni specifiche sulle modalità di determinazione dei pertinenti indicatori.

Obiettivi specifici secondari

Disciplina dell'efficientamento e degli ambiti ottimali di gestione

Le informazioni acquisite con la contabilità regolatoria devono consentire all'Autorità di disporre di un quadro informativo completo e adeguato ad effettuare valutazioni con riferimento all'opportuno aggiornamento:

- della metodologia relativa alla determinazione, da parte dell'Autorità, dell'obiettivo di incremento di produttività da efficientamento (X) da attribuire a ciascuna concessione in applicazione del metodo

del *price cap*, anche alla luce dei cambiamenti nel frattempo intervenuti nel settore, che possono avere modificato alcuni aspetti della funzione di costo;

- dei criteri di definizione degli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, di cui alla delibera n. 70/2016 del 23 giugno 2016, anche sulla base di nuove analisi economico-finanziarie, valutando l'efficienza di scala e di costo dei gestori mediante il ricorso a metodologie quantitative che prevedano la concorrenza per confronto.

Vigilanza su rimborsi/indennizzi all'utenza

In prospettiva, il sistema di monitoraggio dovrà consentire all'Autorità, anche in esito a quanto stabilito con la delibera n. 132/2024 del 27 settembre 2024, come modificata dalla delibera n. 211/2025 del 2 dicembre 2025, di esercitare le proprie prerogative in merito alla vigilanza sul rispetto dei diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei concessionari autostradali, ponendo particolare attenzione alle partite di natura economica (rimborsi/indennizzi).

Modulazione tariffaria

Risulta infine opportuno, in prospettiva, consentire all'Autorità di esercitare le proprie funzioni di vigilanza in merito alla corretta applicazione del Sistema tariffario, anche attraverso una puntuale rilevazione dei volumi di traffico e dei conseguenti ricavi a consuntivo, eventualmente anche in forma disaggregata per tratta elementare e per categoria di veicolo.

OGGETTO DELLA CONSULTAZIONE

Il procedimento cui si riferisce la consultazione oggetto della presente delibera è finalizzato alla ridefinizione degli schemi di separazione contabile e contabilità regolatoria, alla predisposizione di adeguati strumenti di costruzione tariffaria e pianificazione economico-finanziaria per le concessioni autostradali, nonché al relativo monitoraggio, facendo seguito all'approvazione da parte dell'Autorità:

- con **delibera n. 240/2025 del 19 dicembre 2025**, 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 (di seguito: Sistema tariffario ART per nuove concessioni affidate dal 1° gennaio 2025 o START 2025).
- con **delibera n. 241/2025 del 19 dicembre 2025**, dell'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 (di seguito: Sistema tariffario ART per concessioni vigenti al 31 dicembre 2024 o START 2024).

Esso si inserisce pertanto nel più ampio contesto dei due procedimenti, afferenti alla definizione dei Sistemi tariffari, rispettivamente avviati:

- con delibera ART n. 62/2024 del 15 maggio 2024, che reca *“Aggiornamento del Sistema tariffario di pedaggio relativo alle concessioni di cui all'articolo 37, comma 2, lett. g), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214”*;
- con delibera ART n. 74/2024 del 15 maggio 2025, che reca *“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. Avvio del procedimento e indizione di una consultazione”*.

Si ritiene che l'*output* del procedimento debba essere costituito da:

1. una serie di misure regolatorie finalizzate, con riferimento alla fornitura di informazioni all'Autorità nell'ambito dell'esercizio delle proprie funzioni con riferimento al settore autostradale, a definire: (i) i principi e le finalità, (ii) l'ambito di applicazione, (iii) le procedure, (iv) gli obblighi a carico degli *stakeholders*, ivi incluso il relativo quadro sanzionatorio in caso di mancata fornitura o di incompletezza/inadeguatezza delle informazioni raccolte.
2. l'adeguamento degli attuali schemi contabili e l'affinamento degli attuali strumenti di costruzione e monitoraggio tariffario ed economico-finanziario delle concessioni (PFR, PEF), corredati dalle Linee Guida per la relativa compilazione.

Con particolare riferimento al secondo punto, al fine di poter avviare la consultazione, si è ritenuto di predisporre quanto segue.

Format di costruzione tariffaria

La risoluzione delle criticità precedentemente evidenziate richiede l'adozione – a seguito di opportuna consultazione, in applicazione della disciplina ART – di opportuni aggiornamenti al *format* di costruzione tariffaria, con l'approntamento di adeguate istruzioni operative e basato su:

1. una serie di moduli di acquisizione di dati tecnici ed economici, da sottoporre alla compilazione da parte degli *stakeholders*, definiti in coerenza con nuovi *format* di CoReg (vedi *infra*), ma caratterizzati da un livello di dettaglio adeguato alle esigenze istruttorie;

2. una serie di moduli di costruzione tariffaria, dedicati all'implementazione semi-automatica delle misure afferenti al Sistema tariffario, da alimentare con le informazioni acquisite dagli *stakeholders* e finalizzati a restituire come *output*, in maniera parzialmente automatica, i seguenti documenti, con il livello di dettaglio necessario per assicurare lo svolgimento dell'istruttoria ART:
 - a. il PFR (adeguando il *format* ART), dedicando il necessario livello di approfondimento al Programma degli investimenti;
 - b. il PEF (adeguando e integrando il *format* DICOTER), che deve altresì tenere in considerazione le specifiche assunzioni del concessionario;
 - c. gli indicatori di equilibrio economico-finanziario, a partire dalle informazioni contenute nei PEF/PFR e sulla base dei criteri definiti dall'Autorità;
3. l'obbligo di redigere una relazione di accompagnamento, che contenga adeguate informazioni in merito alle scelte operate dal concessionario nell'elaborazione del PEF/PFR.

Format di monitoraggio annuale

Per assicurare l'esercizio delle competenze dell'Autorità in termini di valutazione sulle proposte di adeguamento annuale dei livelli tariffari, si è ritenuto necessario predisporre una serie di moduli di aggiornamento tariffario annuale conseguente all'implementazione delle pertinenti misure del Sistema tariffario ART, sempre da alimentare con le informazioni acquisite dagli *stakeholders* e finalizzati in particolare ai seguenti aspetti:

1. evoluzione della componente tariffaria di gestione, in relazione all'andamento degli eventuali oneri incrementali e della qualità dei servizi offerti, in applicazione del meccanismo premi/penalità previsto dal Sistema tariffario;
2. evoluzione della componente tariffaria di costruzione, in relazione all'effettiva realizzazione degli investimenti, con un livello di dettaglio adeguato all'esercizio delle pertinenti funzioni di vigilanza.

Format di contabilità regolatoria

Come per i *format* di costruzione tariffaria, al fine di risolvere le evidenziate criticità, è apparsa ineludibile la definizione, nell'ambito del medesimo procedimento di consultazione, di una nuova e aggiornata disciplina di separazione contabile e contabilità regolatoria (CoReg), dotata di adeguate istruzioni operative, idonea a consentire all'Autorità l'esercizio delle sue prerogative, primariamente in relazione ai Sistemi tariffari, e basata su:

1. La definizione di nuovi schemi contabili, mantenendo la compatibilità – ove possibile – con le attuali schede SIVCA, ma basati su una più completa ed esaustiva riclassificazione del bilancio di esercizio (nelle sue componenti essenziali: conto economico, stato patrimoniale), inclusiva di appositi prospetti di dettaglio e riconciliazione con il bilancio di esercizio stesso, prevedendo l'allocatione delle componenti economiche e patrimoniali alle singole attività autostradali, accessorie e non pertinenti, partitamente per le singole tratte autostradali;
2. l'adeguamento/integrazione degli schemi per l'acquisizione dei dati tecnici e dei dati di traffico necessari per le analisi dell'Autorità, in prima istanza con riferimento all'applicazione tariffaria e all'efficienza gestionale, ma tenendo conto della progressiva possibilità di estensione alle *performances* del concessionario (almeno con riguardo alla disponibilità dell'infrastruttura) alla modulazione tariffaria e alla definizione degli ambiti ottimali di gestione;
3. l'obbligo di predisposizione di un Documento di metodologia e rendicontazione, che contenga adeguate informazioni in merito ai criteri di redazione/compilazione degli schemi contabili e degli

altri moduli e che sia corredato di adeguati strumenti analitici di verifica contabile e regolatoria, di estrazione diretta dalla contabilità analitica/industriale del singolo concessionario.

Linee Guida per la compilazione

Le Linee Guida riportano le istruzioni operative per la compilazione dei *format* di contabilità regolatoria, di costruzione tariffaria e di monitoraggio annuale predisposte dall'Autorità sulla base di quanto evidenziato *supra*.

Le specifiche tecniche contenute nelle Linee Guida, che rappresentano istruzioni operative utili alle società concessionarie autostradali nell'applicazione delle disposizioni del Sistema tariffario ART, costituiscono il riferimento da parte degli Uffici dell'Autorità per l'esercizio delle proprie prerogative in ordine alla verifica, anche in sede di ispezione, della corretta applicazione da parte delle imprese delle suddette disposizioni.

Le Linee Guida – che sono da considerarsi, tenendo conto degli esiti derivanti dalla prassi applicativa, un documento suscettibile di eventuali adeguamenti per mezzo di apposita delibera dell'Autorità medesima – includono, oltre alla parte introduttiva (Capitolo 1), i seguenti contenuti:

- Capitolo 2: aspetti generali;
- Capitolo 3: obblighi informativi all'Autorità
- Capitolo 4: contabilità regolatoria;
- Capitolo 5: strumenti di costruzione tariffaria;
- Capitolo 6: strumenti di monitoraggio e aggiornamento annuale.

A tali contenuti si rimanda per la puntuale illustrazione della documentazione complessivamente posta in consultazione.

Torino, 30 gennaio 2026

Il Responsabile del Procedimento

f.to Roberto Piazza

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