

Commissione 8^a della Camera dei Deputati
(Ambiente, territorio e lavori pubblici)

**Indagine conoscitiva in materia di
concessioni autostradali**

Testimonianza del Capo del Servizio di Struttura economica della Banca d'Italia
Paolo Sestito

Camera dei Deputati
Roma, 11 giugno 2015

Sintesi

La densità della rete autostradale italiana è in linea con la media europea, anche se la sua estensione è relativamente contenuta in rapporto ai veicoli potenzialmente circolanti. Una valutazione più compiuta della sua adeguatezza dovrebbe peraltro considerare, a un livello di maggior dettaglio, la qualità delle sue interazioni, di complementarietà e sostituzione, con la rete viaria ordinaria.

La rete italiana è di costruzione relativamente antica: il piano di ammortamento degli investimenti originari, realizzati in prevalenza tra gli anni Sessanta e Settanta dello scorso secolo, era stato – per la gran parte – già completato prima della privatizzazione intervenuta dal 1999.

Le vigenti concessioni, tutte rinnovate senza passaggio per una gara pubblica, si caratterizzano per durate residue estremamente lunghe. Solo indirettamente, su tale quadro è destinata a incidere la direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei nuovi contratti di concessione (direttiva Concessioni), entrata in vigore il 17 aprile 2014 e il cui recepimento da parte degli Stati membri è previsto entro il 18 aprile 2016.

Gran parte della rete è sottoposta a pedaggio. Dalla fine dello scorso secolo le tariffe sono state indicizzate all'inflazione annua, con previsione di una detrazione atta a cogliere la crescita complessiva della produttività e con accrescimenti specifici connessi con l'ottenimento di miglioramenti qualitativi nelle singole tratte e con la programmazione di investimenti aggiuntivi.

La pluralità delle formule concretamente operanti, la definizione poco precisa di alcune delle variabili considerate e le difficoltà riscontrate nel riesame dell'adeguatezza delle tariffe di base all'avvio di ogni nuovo periodo regolatorio quinquennale hanno creato una certa opacità regolamentare. La dinamica effettiva delle tariffe ha superato quella dell'inflazione e consentito livelli elevati di redditività ai concessionari.

Le misure adottate per stimolare nuovi investimenti hanno avuto esiti limitati. Tra il 2008 e il 2013 gli investimenti delle concessionarie sono rimasti stabili e non hanno seguito il profilo crescente definito nei piani di sviluppo annessi alle convenzioni siglate all'inizio del quinquennio.

Sul mancato decollo degli investimenti da parte dei concessionari possono avere influito diversi elementi, tra i quali il clima congiunturale negativo, che ha visto una flessione del volume dei traffici, e – più in generale – i numerosi fattori di freno agli investimenti infrastrutturali presenti nel sistema italiano. Il loro rilancio deve essere assicurato attraverso misure che tutelino la concorrenza, garantendo l'individuazione del miglior offerente e la selezione delle opere in base a trasparenti analisi dei loro costi e benefici sociali.

Sul compiuto sviluppo degli assetti regolatori e di vigilanza ha, tra le altre cose, inciso il permanere – fino a tempi recenti – di una pluralità di ruoli in capo all'Anas. I compiti di regolazione rimangono suddivisi, fino alla scadenza delle concessioni in essere, tra il CIPE e l'Autorità di regolazione dei trasporti, operativa solo dal 2014.

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

ringrazio la Commissione ottava della Camera dei Deputati per avermi invitato a questa Audizione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in materia di concessioni autostradali. Molteplici sono i profili di rilievo del settore. In particolare, dopo aver svolto qualche sintetica considerazione sulle caratteristiche della rete autostradale italiana nel panorama europeo, mi soffermerò sulle origini e sull'attuale quadro di riferimento del nostro sistema concessorio, svolgendo considerazioni specifiche sulla redditività dei concessionari e sui regimi tariffari, nonché sulle modalità di realizzazione di nuovi investimenti.

1. La rete autostradale italiana nel panorama europeo

L'estensione della rete autostradale italiana, circa 6.700 chilometri, è inferiore a quella di Germania e Spagna (entrambe circa 14.000 km) e Francia (circa 11.400 km), ma supera quella della Gran Bretagna (3.700 km circa). Nel confronto internazionale essa si caratterizza, inoltre, per l'essere di relativamente antica realizzazione (Fig. 1); il piano di ammortamento degli investimenti, realizzati in Italia in prevalenza tra gli anni Sessanta e Settanta dello scorso secolo, era stato per la gran parte completato già prima della poi sopravvenuta privatizzazione (cfr. il paragrafo successivo).

Il giudizio sull'adeguatezza della rete deve tener conto della pressione della domanda (Tav. 1). In rapporto al territorio, la rete italiana è prossima alla media europea (15,6 km di autostrade ogni 1.000 km quadri di territorio nazionale), inferiore ai 35,9 km della Germania e ai 28,2 della Spagna, ma in linea col dato francese (17,6 km) e con quello britannico (15,1 km). Tenuto conto del numero di veicoli potenzialmente circolanti, la rete italiana è – però – meno estesa rispetto non solo alla Germania e alla Spagna, ma anche rispetto alla Francia¹. Tali dati sono, peraltro, solo un input iniziale di qualsiasi esercizio di programmazione della rete, che deve tener conto dell'intensità delle interazioni tra i diversi centri e delle interazioni con la rete stradale ordinaria.

La forma fisica del territorio italiano rende centrali poche grandi direttrici autostradali. Ciò rende meno necessario lo svilupparsi delle autostrade in un fitto reticolo. Al tempo stesso, si accresce il rischio che alcuni snodi divengano dei colli di bottiglia. Le informazioni di fonte censuaria sugli spostamenti dei pendolari

¹ In Italia i chilometri di autostrada disponibili per ogni 10.000 vetture (Tav. 1) sono 1,81, lievemente meno della media UE (1,90), ma poco più della metà che in Francia (3,52) e in Germania (2,97) e meno di un terzo che in Spagna (6,61).

(oltre il 90 per cento degli spostamenti nei giorni lavorativi sono effettuati per mezzo di automobili private e con percorrenze in gran parte inferiori ai 30 km) evidenziano come i picchi di traffico si concentrino attorno alle grandi aree metropolitane. Cruciale è la qualità delle interconnessioni con la rete stradale ordinaria, rispetto alla quale l'uso delle autostrade è complementare e non sostitutivo, come – invece – accade su molti percorsi a medio e grande raggio, dove l'uso d'una certa tratta autostradale è spesso l'unica possibile modalità di trasporto su gomma.

Uso del pedaggio e modalità di finanziamento della rete autostradale – In Italia l'87 per cento circa della rete in esercizio è sottoposta a pedaggio (Tav. 2). In Europa coesistono diversi sistemi di finanziamento delle infrastrutture autostradali. Alcuni paesi come la Germania finanziano il settore, unitamente alla rete stradale ordinaria, con l'imposizione fiscale, prevedendo solo sui mezzi pesanti (dal 2005) una specifica tariffa connessa con l'uso delle autostrade. Alcuni paesi del Centro Europa ricorrono a una sorta di abbonamento periodico (“vignette”), che consente alla singola vettura un uso illimitato dell'intera rete dietro pagamento di una cifra fissa. Il modello italiano del pedaggio specifico alla singola tratta è prevalente anche in Francia e Spagna, dove pure si applicano, come in Italia, esenzioni a favore di talune aree (sia in Spagna, sia in Italia si tratta delle regioni meno sviluppate, situate nel Sud del Paese, nelle quali il traffico potenziale è meno intenso)².

L'uso del pedaggio come strumento per remunerare i costi di ordinaria gestione e manutenzione e, soprattutto, l'ammortamento di parte dei costi di costruzione della rete (inclusivi della remunerazione del capitale) può, in linea di principio, intersecarsi con l'uso del pedaggio a fini di regolazione dei flussi di traffico. Quest'ultimo, però, dovrebbe governare l'accesso a determinate aree (in genere urbane), più che l'uso della singola specifica tratta. Nel caso di tratte i cui costi di costruzione siano già stati ammortizzati, la finalità del pedaggio, di natura propriamente fiscale, può – inoltre – anche essere quella di raccogliere risorse spendibili altrove.

Se si rapportano i ricavi totali da pedaggi ai chilometri di autostrada sui quali i primi vengono incassati, Francia e Italia – con oltre 800 mila euro per chilometro di autostrada – sono i paesi coi valori più elevati (Tav. 2). I ricavi per km dipendono, peraltro, tanto dal livello delle tariffe unitarie (euro per km percorsi dal singolo veicolo), quanto dall'intensità d'uso dei chilometri di rete a pedaggio (km-veicoli per km di rete). Quest'ultima è in Francia più bassa della media europea.

² Almeno in linea di principio, il pedaggio in Francia non può essere richiesto laddove non vi siano infrastrutture stradali ordinarie alternative, secondo la logica per cui l'autostrada – quando a pagamento – è un servizio aggiuntivo rispetto all'ordinaria viabilità.

2. Le concessioni autostradali in Italia: origini e attuale quadro di riferimento

Come detto, la rete autostradale italiana è costituita, per la maggior parte, da arterie realizzate tra gli anni Sessanta e Settanta dello scorso secolo. Si adoperò lo strumento della concessione, sotto l'impulso della c.d. legge Romiti (l. 21 maggio 1955, n. 463) e del piano Zaccagnini (l. 24 luglio 1961, n. 729)³. Alla società Autostrade, del gruppo IRI, venne affidata gran parte dell'estensione della rete; anche molti degli altri concessionari erano soggetti pubblici, spesso posseduti o controllati da enti locali. Molto incisivo era il ruolo dello Stato come garante dei debiti contratti dalle concessionarie⁴ e come regolatore tariffario. Il concessionario era remunerato per gli oneri e le spese indicati in convenzione (comprensivi dell'ammortamento degli investimenti legati alla costruzione della rete) e beneficiava di una franchigia sugli introiti tariffari (esclusi dall'imposizione diretta) che, al netto di queste voci, andavano però devoluti, già a partire dal terzo anno di esercizio, allo Stato⁵.

Tale sistema è stato profondamente modificato dalla l. 23 febbraio 1992 n. 498, che, tra l'altro, ha assegnato al CIPE la competenza a emanare direttive sulla revisione delle concessioni autostradali e in materia tariffaria; dalla l. 24 dicembre 1993 n. 537, che ha avviato il processo di privatizzazione del settore, nonché invertito la logica di suddivisione dei proventi tariffari tra Stato e concessionario (tenuto ora a pagare un canone annuo prefissato e trasformato nel titolare di un vero e proprio rischio d'impresa); e dal d.lgs. 26 febbraio 1994, n. 143, che ha stabilito compiti e poteri spettanti al concedente, identificato nell'Azienda Nazionale Autonoma delle Strade (Anas). Con la Delibera CIPE 20 dicembre 1996, n. 319 – al fine di dare maggiore certezza a un regime tariffario, che negli anni precedenti aveva spesso visto lunghi periodi di blocco, e successivi balzi, delle tariffe, manovrate a fini di temporaneo contenimento delle pressioni inflazionistiche – fu introdotto un meccanismo di

³ A seguito del blocco nella realizzazione di nuove tratte, stabilito con la l. 16 ottobre 1975, n. 492, l'ulteriore estensione della rete autostradale è avvenuta solo sporadicamente, per iniziativa di leggi speciali per la gestione di eventi particolari (Colombiane, Mondiali di calcio).

⁴ La garanzia sussidiaria dello Stato operava in origine (ex l. 24 luglio 1961, n. 729) fino al 50 per cento di tali debiti, molto elevati in rapporto all'esiguo capitale proprio dei concessionari. La l. 28 marzo 1968, n. 382 la estese al costo totale dell'opera, dedotto il contributo statale, istituendo altresì un Fondo centrale di garanzia alimentato da fondi versati annualmente dallo Stato.

⁵ Anche all'interno di questi parametri, la redditività degli azionisti, oltre che i rischi, erano ulteriormente vincolati entro una soglia prefissata dalla normativa, con limitazioni ai dividendi erogabili.

adeguamenti tariffari annuali, all'interno d'un piano economico-finanziario da verificare ogni 5 anni (cfr. paragrafo successivo).

La società Autostrade fu, quindi, privatizzata nel 1999. I valori di realizzo – a esito di un'offerta pubblica di vendita, con identificazione, tramite trattativa diretta, di un controllore (che pagò un sovrapprezzo di circa il 5 per cento per l'ottenimento dei benefici del controllo) – furono innalzati dalla proroga, dal 2003 al 2038, della concessione in capo ad Autostrade. Un effetto di segno opposto fu, peraltro, plausibilmente operato dal permanere di incertezze sul quadro regolatorio delle tariffe (cfr. paragrafo successivo).

Tra il 1999 al 2003 vennero, inoltre, rinnovate tutte le restanti concessioni, con proroghe dei rapporti in essere anche di oltre venti anni⁶. Tutti i rinnovi sono intervenuti senza passaggio per una gara pubblica, e quindi senza quelle garanzie – di identificazione del miglior offerente (in termini tanto di canone concessorio, quanto di qualità del servizio) – insite nella gara⁷. A oggi, l'unico caso – peraltro ancora non compiuto – di ricorso alla gara è quello dell'Autostrada del Brennero, la cui concessione, prorogata senza gara nel 2005, è poi scaduta nell'aprile del 2014. Le durate a oggi residue delle concessioni in essere sono estremamente lunghe (Tav. 3).

Come già accennato nel paragrafo precedente, la rete a pedaggio in esercizio copre un totale di circa 5.900 km (l'87 per cento del totale della rete in esercizio). Le concessioni pienamente in esercizio sono 26, fortemente eterogenee nella dimensione unitaria (si va dai 20,2 km della tratta minima ai 2.854,6 km di quella massima). I confini delle diverse tratte sono quelli definiti al momento, anche molto lontano, in cui ne fu decisa la costruzione; non è mai stata effettuata un'analisi atta a stabilire gli ambiti ottimali da un punto di vista economico. Accorpando le concessioni in base al soggetto giuridico che esercita il controllo sul concessionario, due grandi gruppi – il Gruppo Atlantia, che include Autostrade per l'Italia e controlla quasi 3.000 chilometri in concessione, e il Gruppo Gavio, che gestisce oltre 1.200 km – coprono i tre quarti circa del mercato; i restanti 1.600 km sono gestiti da società controllate da enti pubblici locali e da alcuni concessionari minori (cfr. Tav. 4).

Il regime generale delle concessioni è stato riformato dal d.l. 3 ottobre 2006 n. 262, convertito con modificazioni dalla l. 24 novembre 2006, n. 286, che ha introdotto l'istituto della "Convenzione Unica". Questa – da stipularsi tra il concedente (allora Anas S.p.A., dal 2012 il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) e ogni concessionario entro un anno dal

⁶ A parte la citata Autostrade, le proroghe più lunghe sono state concesse alla Sav (27 anni) nel 2002, alla Sitaf (23 anni: una prima proroga, fino al 2027, nel 2002; una seconda, fino al 2050, nel 2003), alla Torino – Savona (12) e alla Salt (17), entrambe nel 1999.

⁷ Nonostante il parere contrario dell'AGCM, che l'aveva ritenuta lesiva dei principi a tutela della concorrenza e del mercato. Cfr. l'Atto di segnalazione del 22 maggio 1998, n. 135.

primo aggiornamento del piano finanziario, ovvero alla prima revisione della convenzione⁸ – deve, con riferimento a ogni singolo rapporto concessorio, precisare l’allocazione dei rischi, la remunerazione dei capitali investiti e le modalità di adeguamento tariffario. Sul piano della *governance* del sistema, la legge 286 ha altresì ampliato i poteri di vigilanza e controllo, di direttiva e di ispezione del concedente e introdotto un sistema di sanzioni e penali verso le concessionarie, proporzionato all’entità delle violazioni rilevate.

L’attuazione di questi principi è stata resa complessa, tra le altre cose, dal permanere – fino a tempi recenti – di una pluralità di ruoli in capo all’Anas. I compiti di regolazione rimangono suddivisi, fino alla scadenza delle concessioni in essere, tra il CIPE e l’Autorità di regolazione dei trasporti.

Il d.l. 6 luglio 2011 n. 98, convertito dalla l. 15 luglio 2011, n. 111, ha avviato il processo di trasferimento delle competenze in materia di concessioni autostradali da Anas S.p.A. (privatizzata già a partire dal 2002) al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Dal 1° ottobre 2012 il Ministero è, quindi, subentrato nel ruolo di concedente e ha assunto le competenze già attribuite all’ispettorato di vigilanza sulle concessioni autostradali dell’Anas⁹. Nel frattempo, il d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito dalla l. 24 marzo 2012, n. 27, ha – inoltre – attribuito alla costituenda Autorità di regolazione dei trasporti (pienamente operativa solo dal 15 gennaio 2014) compiti di regolazione del settore, limitatamente alle nuove concessioni, in materia tariffaria, di definizione della documentazione di gara e di determinazione degli ambiti ottimali di gestione delle tratte.

Su tale quadro è destinata a incidere la direttiva 2014/23/UE sull’aggiudicazione dei contratti di concessione (direttiva Concessioni), entrata in vigore il 17 aprile 2014 e il cui recepimento da parte degli Stati membri è previsto entro il 18 aprile 2016. Seppur limitatamente alle nuove concessioni, essa reca importanti modifiche in materia di durata (ordinariamente da limitare entro i 5 anni)¹⁰, affidamento (da realizzare a mezzo di procedure

⁸ Il d.l. 8 aprile 2008, n. 59, convertito dalla l. 6 giugno 2008, n. 101, ha approvato *ope legis* tutti gli schemi di Convenzione Unica già sottoscritti tra l’Anas e le società concessionarie, alle relative date di entrata in vigore.

⁹ A seguito di ciò, con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti 1° ottobre 2012, n. 341, è stata istituita presso il Ministero la Struttura di Vigilanza sulle Concessioni Autostradali, con compiti di vigilanza sull’intero settore.

¹⁰ Per le concessioni ultraquinquennali, la durata massima della concessione non può superare 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 (cfr. art. 18 della direttiva).

competitive) e proroga (possibile solo in assenza di modifiche sostanziali) dei contratti di concessione¹¹.

3. La redditività dei concessionari e i regimi tariffari

Ogni chilometro di autostrada a pedaggio genera annualmente in Italia ricavi medi per oltre 1,1 milioni di euro: 300 mila euro destinati allo Stato e 850 mila alle concessionarie. Queste ultime sono anche i principali beneficiari dei ricavi da sub-concessioni e da altre attività commerciali svolte sulla rete autostradale.

Negli ultimi venti anni i ricavi delle concessionarie sono più che raddoppiati, passando da 2,5 miliardi di euro nel 1993 a oltre 6,5 miliardi nel 2012. Tale crescita è prevalentemente da attribuire alla dinamica delle tariffe unitarie, cresciute più della dinamica generale dei prezzi (Fig. 2); negli ultimissimi anni, il calo del traffico autostradale indotto dalla crisi ha anzi inciso negativamente sui ricavi complessivi¹².

A partire dalla delibera CIPE del 1996 il meccanismo di revisione delle tariffe si è basato sul metodo del c.d. *price cap*. La sua introduzione voleva dare certezza agli adeguamenti tariffari (cfr. paragrafo precedente), fornendo al tempo stesso stimoli all'efficienza gestionale. Le tariffe venivano integralmente agganciate all'inflazione¹³, da cui si detraeva una componente atta a cogliere la generale dinamica positiva della produttività: le riduzioni dei costi conseguite dal singolo concessionario non comportavano, invece, una speculare immediata riduzione della tariffa, venendo così ad essere stimolate.

¹¹ Si veda P. Sestito (2014), *Recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici*, Banca d'Italia, 16 giugno (<http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2014/sestito-16062014.pdf>). È attualmente all'esame del Senato il disegno di legge delega per il recepimento delle nuove direttive (AS 18 novembre 2014, n. 1678).

¹² Il settore si caratterizza per un'elevata e stabile redditività, con margini operativi (EBITDA) che nel 2012 sono risultati superiori al 20 per cento per tutti i concessionari, superando peraltro valori del 50 per cento in diversi casi, specie per i concessionari di maggiori dimensioni. Anche l'utile operativo (EBIT) è stato in gran parte dei casi elevato, in media pari al 20 per cento, con punte prossime o superiori al 40 per cento per i maggiori concessionari.

¹³ Il tasso di inflazione programmata. In sede attuativa, si garantirà in seguito un principio di recupero degli eventuali scostamenti tra inflazione effettiva e programmata.

Nella successiva evoluzione normativa, oltre al sistema di revisione tariffaria prima descritto, verranno concretamente definiti altri cinque regimi tariffari “generali”¹⁴, che prevedono alcune modifiche al modello base definito dalla delibera CIPE del 1996, più alcuni specifici per singole tratte (Tav. 5 e Tav. 6). Le diverse varianti hanno cercato di fornire ulteriori stimoli all’effettuazione di investimenti e ad aspetti relativi al miglioramento della qualità del servizio, la cui presenza consente di innalzare la dinamica tariffaria

La pluralità di varianti e la mancata puntuale precisazione dei parametri e degli indicatori da tenere in considerazione hanno accresciuto la complessità regolatoria, enfatizzando il ruolo degli aspetti di negoziazione tra concedente e concessionario e riducendo la trasparenza informativa.

Nel meccanismo di *price cap*, il concessionario si fa carico dei rischi e fruisce degli eventuali benefici, connessi con la propria *performance* gestionale, inclusi quelli legati al materializzarsi di un volume di traffico diverso da quello previsto nel piano economico-finanziario a suo tempo concordato¹⁵. Per assicurare una redditività congrua, evitando profitti o perdite eccessivi, sarebbe essenziale – prima dell’inizio d’un nuovo periodo regolatorio, con il concessionario preesistente o con un nuovo concessionario¹⁶ – rideterminare la tariffa unitaria in modo da riportarla al livello compatibile con la redditività che si intende riconoscere all’impresa sulla base del capitale netto investito (*Regulatory asset base – Rab*). La necessità di tale rideterminazione delle tariffe iniziali, sulla base dei capitali investiti netti, è stata ribadita e più chiaramente esplicitata solo con la Delibera CIPE 21 marzo 2013, n. 27.

La sua attuazione è, comunque, ostacolata dall’assenza di un’adeguata contabilità regolatoria, elemento che rende anche arduo l’eventuale subentro di un concessionario a un altro e la “bancabilità” dei progetti di ciascun singolo concessionario.

Anche per via della mancanza di informazioni adeguate sui piani economico-finanziari, è difficile valutare la congruità dell’evoluzione tariffaria effettiva e la sua coerenza coi principi regolatori e normativi stabiliti.

¹⁴ Uno definito nel d.l. 24 dicembre 2003, n. 355, convertito dalla l. 27 febbraio 2004, n. 47, due nella Delibera CIPE 15 giugno 2007, n. 39 e due nel d.l. 29 novembre 2008, n. 185, convertito dalla l. 28 gennaio 2009, n. 2.

¹⁵ G. Coco e M. Ponti (2006), *Riflessioni per una riforma della regolazione nel settore autostradale*, in C. De Vincenti e A. Vigneri (a cura di), *Le virtù della concorrenza. Regolazione e mercato nei servizi di pubblica utilità*, Bologna, Il Mulino.

¹⁶ Una cadenza che di massima è nel nostro ordinamento quinquennale (come stabilito a partire dalla Delibera CIPE 20 dicembre 1996, n. 319).

La previsione di interventi finalizzati al miglioramento della qualità può aver, alle volte, consentito di ottenere incrementi tariffari in relazione sia ai connessi investimenti, sia al miglioramento qualitativo così ottenuto (v. infra nel testo). L'opacità delle informazioni relative ai piani economico-finanziari e alla dinamica degli investimenti effettivi, non consente – inoltre – di verificare quanta parte della dinamica tariffaria sia stata consentita dalla previsione di investimenti poi non realizzati.

Un'analisi dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici¹⁷, riferita alla situazione fino al 2006, mostrava indizi di sistematica sottovalutazione dei volumi di traffico e conseguente sovradimensionamento delle tariffe unitarie. La sottovalutazione dei volumi di traffico previsti, oltre a innalzare i profitti per le 8 concessioni esaminate, aveva indotto a sottodimensionare gli investimenti da realizzare a fini di manutenzione e ampliamento nell'arco temporale della concessione.

Talune aporie sono state nel tempo eliminate. Il d.l. 24 dicembre 2003, n. 355, convertito dalla l. 27 febbraio 2004, n. 47, ha – ad esempio – chiarito che il tasso di rendimento del capitale investito è pari al costo medio ponderato delle fonti di finanziamento (WACC). La Delibera CIPE 15 giugno 2007, n. 39 ha stabilito il principio del recupero da parte del concedente della parte degli introiti tariffari a suo tempo riconosciuti per investimenti programmati e poi non realizzati¹⁸ e il riconoscimento degli adeguamenti tariffari per investimenti programmati esclusivamente a fronte dell'effettiva realizzazione degli stessi, accertata dal concedente.

Tuttavia, si continua a non distinguere tra investimenti imposti dal regolatore e da remunerarsi in tariffa in quanto non redditizi, e investimenti decisi dalle concessionarie perché ritenuti convenienti. Le nuove costruzioni e gli ampliamenti, ad esempio, dovrebbero generare un incremento di traffico, e quindi di ricavi, sufficiente a giustificarli. Dato che il rischio traffico è attribuito al concessionario, vi sono rischi di doppia remunerazione.

¹⁷ Cfr. Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (2006), *Segnalazione al Governo e al Parlamento. Indagine relativa alle convenzioni autostradali stipulate tra Anas S.p.A. e otto società concessionarie*, 19 ottobre (http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=2719).

¹⁸ Con obbligo per il concessionario di accantonare gli introiti percepiti per investimenti inclusi nel piano economico-finanziario ma non ancora realizzati, in un fondo rischi da destinarsi a nuovi investimenti su disposizione del concedente. Un obbligo analogo era già stato previsto dal d.M. 20 ottobre 1998, n. 283 (c.d. "direttiva Costa-Ciampi"), che imponeva alle concessionarie di evidenziare in bilancio, in apposito fondo al passivo, gli introiti derivanti dall'incremento di tariffa riconosciuto al fine di realizzare le opere, attingendovi poi al momento dell'esborso. Tale previsione è stata, però, nei fatti disattesa. Cfr. G. Ragazzi (2008), *I Signori delle autostrade*, Bologna, Il Mulino.

Per quanto riguarda la qualità del servizio, presente come parametro di determinazione della tariffa in tre dei sei regimi previsti (Tav. 5), essa continua a essere calcolata ponderando un indice di qualità della pavimentazione e un indice di incidentalità¹⁹. La qualità della pavimentazione (media per tutta la rete), pur difficilmente quantificabile, dipende dalle spese di manutenzione del manto stradale, delle quali i piani finanziari già tengono conto nel determinare le tariffe remunerative per la concessionaria. Quanto all'incidentalità, essa dipende da una pluralità di elementi, alcuni influenzati dal concessionario (la qualità della strada o l'intensità delle azioni di prevenzione e disincentivo di comportamenti potenziale fonte di rischio, ad esempio in termini di superamento dei limiti di velocità); altri non ascrivibili all'attività dello stesso (la qualità del parco auto o l'evoluzione della normativa stradale)²⁰.

4. Gli investimenti

Il legislatore ha, negli anni passati, ricercato il rilancio degli investimenti infrastrutturali anche riprendendo il modello concessorio che, a suo tempo, aveva garantito la creazione dell'attuale rete autostradale (cfr. paragrafo 2). La legge obiettivo (l. 21 dicembre 2001, n. 443) ha cercato di valorizzare il ricorso alla finanza di progetto e – più in generale – al partenariato pubblico-privato (PPP), per stimolare la presentazione di nuove iniziative da parte di soggetti privati²¹. In forza dei provvedimenti adottati e dei successivi aggiornamenti, sono state proposte, sin dal 2004, alcune iniziative connesse alla progettazione, realizzazione e gestione di nuove tratte autostradali, per 647 km e per investimenti complessivamente

¹⁹ Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2014), *Allegato 2. Regolamentazione delle tariffe autostradali e meccanismi di adeguamento*, 22 gennaio
(https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/000/789/Allegato_2_Meccanismo_di_Adeguamento_tariffario.pdf).

²⁰ Già l'art. 21 del d.l. 24 dicembre 2003, n. 355, convertito dalla l. 27 febbraio 2004, n. 47, prevedeva che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sottoponesse al CIPE una proposta intesa a integrare gli standard di qualità e le modalità di misurazione e verifica dei relativi livelli, con l'obiettivo di migliorare qualità e sicurezza del servizio, fluidità in itinere e qualità ambientale. La formulazione integrativa doveva basarsi su rilevazioni oggettive e verificabili dei risultati ottenuti. Tuttavia, tale disposizione non è mai stata attuata.

²¹ Sull'evoluzione normativa della finanza di progetto e, più in generale, del PPP in Italia si rinvia a C. Giorgiantonio e V. Giovanniello, *“Infrastrutture e project financing in Italia: il ruolo (possibile) della regolamentazione*, in Banca d'Italia, *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione, Seminari e convegni* n. 7, aprile 2011 (http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/collana-seminari-convegni/2011-0007/7_infrastrutture_italia.pdf).

quantificabili in circa 13,5 miliardi di euro, la maggior parte delle quali, però, risultava al 2014 ancora in fase di aggiudicazione (Tav. 7).

Il modello teorico del PPP prevede che l'autorità pubblica selezioni tramite una procedura competitiva un soggetto privato, che si faccia carico non solo della costruzione dell'opera – come in un appalto ordinario – ma anche della sua manutenzione e gestione, anche prima del definitivo completamento della stessa²². Il pedaggio, integrando eventuali contributi pubblici, ne consente il finanziamento, assicurando al concessionario un rendimento congruo sul capitale investito, senza però generare extra-profitti.

Rispetto all'ordinario appalto, il bundling di costruzione e gestione può fornire dei vantaggi, tanto maggiori quanto più forti sono le sinergie tra le stesse, a condizione che vengano ben distribuiti i rischi connessi con le diverse fasi del progetto: al concessionario andrebbero assegnati soprattutto i rischi legati alla sua efficienza operativa nella costruzione e gestione integrate dell'opera; laddove all'autorità pubblica, concedente, andrebbe assegnato il rischio che, per via dell'evoluzione congiunturale o di mutamenti negli assetti di policy, si materializzi una domanda molto inferiore all'atteso.

Lo stesso modello teorico può essere, in via di principio, esteso all'ipotesi nella quale l'opera sia già esistente. In questo caso, le spese – incluse quelle di investimento – sono solo quelle legate alla manutenzione e al miglioramento qualitativo dell'infrastruttura. La loro più lieve entità dovrebbe comportare, rispetto al caso di nuova opera, un livello ceteris paribus più basso dei pedaggi; in senso opposto, potrebbe – peraltro – muovere l'obiettivo di utilizzo di questi a beneficio del concedente pubblico, che potrebbe – ad esempio – ricorrervi per finanziare la costruzione di altre opere.

Una finalità di stimolo alla realizzazione di investimenti infrastrutturali è anche insita nella valorizzazione della pianificazione di nuovi investimenti operata nell'ambito degli adeguamenti tariffari delle concessioni in essere (cfr. paragrafo precedente).

Questi interventi atti a stimolare l'attività di investimento hanno, però, sinora avuto esiti limitati. Le informazioni più aggiornate riguardo agli investimenti dei concessionari autostradali mostrano che, nel periodo 2008–13, si è progressivamente ampliato il divario tra gli investimenti effettivi (complessivamente di 11,5 miliardi) e quelli previsti dai piani finanziari relativi al medesimo periodo (quasi 14,1 miliardi). Gli investimenti effettivi si sono mantenuti grossomodo costanti tra il 2008 e il 2013 (compresi tra 1,5 e 2,0 miliardi di euro annui), a fronte del profilo marcatamente crescente degli investimenti programmati nei piani

²² E. Iossa e D. Martimort. (2008), *The Simple Micro-Economics of Public-Private Partnership*, Working Paper IDEI, Toulouse School of Economics.

finanziari (Fig. 3). La valutazione dei piani di investimento espressi dai concessionari è, in ogni caso, limitata dalla scarsità di informazioni disponibili pubblicamente (cfr. paragrafo 3).

Sul mancato decollo degli investimenti da parte dei concessionari possono avere influito diversi fattori. È plausibile vi abbia inciso il clima congiunturale negativo, che ha visto una flessione del volume dei traffici, e – quindi – della necessità di procedere con interventi manutentivi, parte di molti di quegli investimenti programmati. Più in generale, vi influiscono i numerosi fattori di freno agli investimenti infrastrutturali presenti nel nostro Paese²³.

Le società concessionarie lamentano, in proposito, anche i vincoli al ricorso all'*in house* nella concreta attuazione di lavori. Il d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, convertito dalla l. 27 febbraio 2009, n. 14, ha, tra l'altro, stabilito che i titolari di concessioni già assentite alla data del 30 giugno 2002, ivi comprese quelle rinnovate o prorogate ai sensi della legislazione successiva, sono tenuti ad affidare a terzi almeno il 40 per cento (innalzato dal 1° gennaio 2014 al 60 per cento dal d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 134) dei lavori, agendo, esclusivamente per detta quota, a tutti gli effetti come amministrazioni aggiudicatrici. I vincoli in questione appaiono peraltro giuridicamente, oltre che logicamente, connessi col fatto che le concessioni in questione non sono state assegnate a seguito di gara. In assenza di un meccanismo che abbia a monte identificato il concessionario come quello meglio in grado di porre in essere i necessari interventi, la flessibilità operativa e le sinergie aziendali insite nel ricorso all'*in house* possono confliggere coi rischi di manipolazione dei costi alla base della remunerazione del concessionario.

L'ipotesi di "scambiare" maggiori diritti per il concessionario con investimenti ha, in ogni caso, suoi limiti intrinseci. Sia in caso di costruzione *ex novo*, sia in quello di miglioramento qualitativo, l'infrastruttura dovrebbe comunque successivamente rientrare nella disponibilità pubblica²⁴, e il concessionario dovrebbe essere selezionato identificando il soggetto maggiormente in grado, con minori costi e più elevata qualità, di svolgere quei compiti. Il ricorso a tale modello non elimina, pertanto, la necessità che le opere siano selezionate in base a trasparenti analisi dei loro costi e benefici sociali. La dimensione degli

²³ Cfr. Banca d'Italia, *L'efficienza della spesa per infrastrutture*, in *Seminari e convegni* n. 10, giugno 2012 (https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/collana-seminari-convegni/2012-0010/efficienza_spesa.pdf).

²⁴ La durata della concessione potrebbe, comunque, essere slegata dal completamento degli ammortamenti, prevedendo opportuni oneri di subentro da pagare al concessionario uscente, che ha effettuato l'investimento.

investimenti che un potenziale concessionario si offre di realizzare in nessun caso può, perciò, essere ritenuta l'elemento dirimente della scelta da compiere.

Considerazioni analoghe valgono anche per le misure di recente introdotte dal d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito dalla l. 11 novembre 2014, n. 111, che ha previsto la possibilità per i concessionari di chiedere la proroga dei contratti in essere per la realizzazione di nuovi investimenti, mediante una proposta di modifica del rapporto concessorio anche attraverso l'unificazione di tratte interconnesse, contigue o complementari tra loro²⁵, con possibile pregiudizio delle garanzie di identificazione del miglior offerente (in termini tanto di canone concessorio, quanto di qualità del servizio) insite nella gara. Date le già segnalate carenze nella contabilità regolatoria, si potrebbe trattare – per le concessioni in scadenza – di investimenti in parte previsti e non effettuati nei termini prescritti dal contratto di concessione. È, inoltre, difficile – considerate le differenze esistenti in punto di durata e di regime tariffario – valutare se l'accorpamento di più concessioni in essere sia effettivamente in grado di sviluppare efficienze nei costi dei concessionari autostradali tali da giustificare ulteriori deroghe all'avvio di procedure di selezione dei nuovi concessionari con gara.

²⁵ F. Balassone (2014), *Conversione in legge del d.l. 12 settembre 2014, n. 133*, Banca d'Italia, 30 settembre (<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2014/balassone-30-09-14.pdf>).

TAVOLE E FIGURE

Fig. 1: Estensione della rete autostradale nei maggiori paesi europei

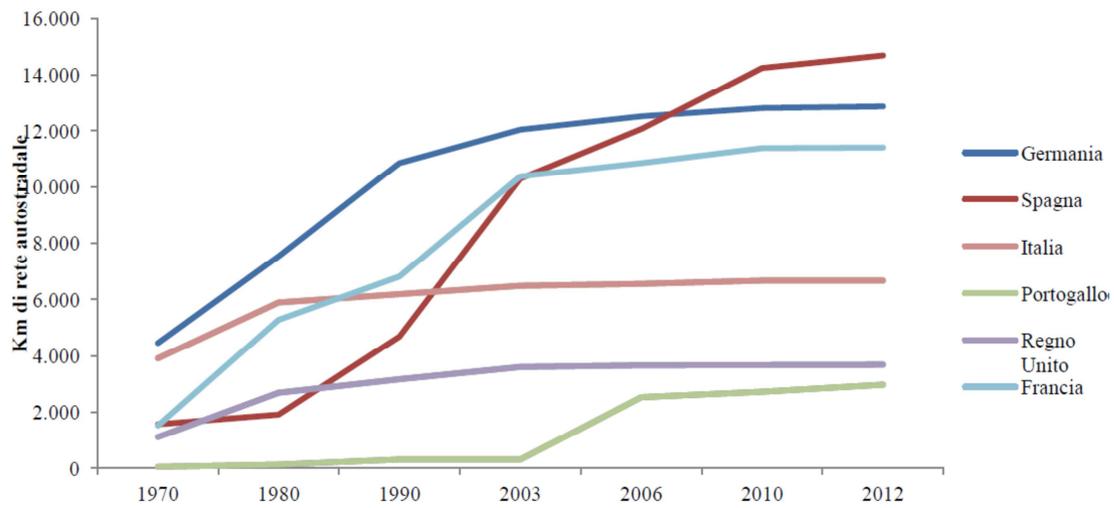
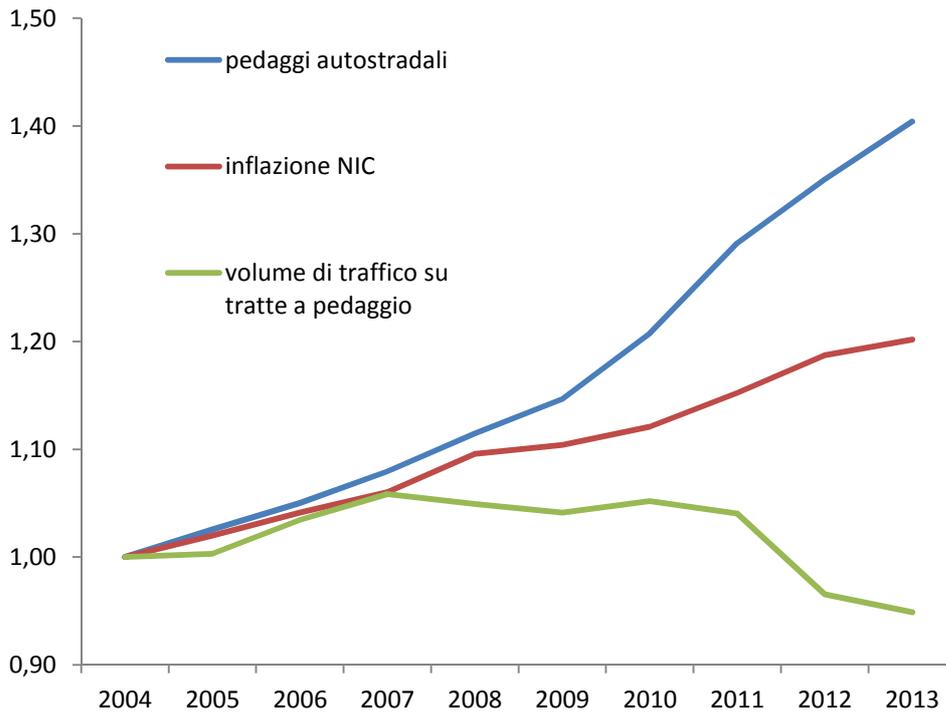
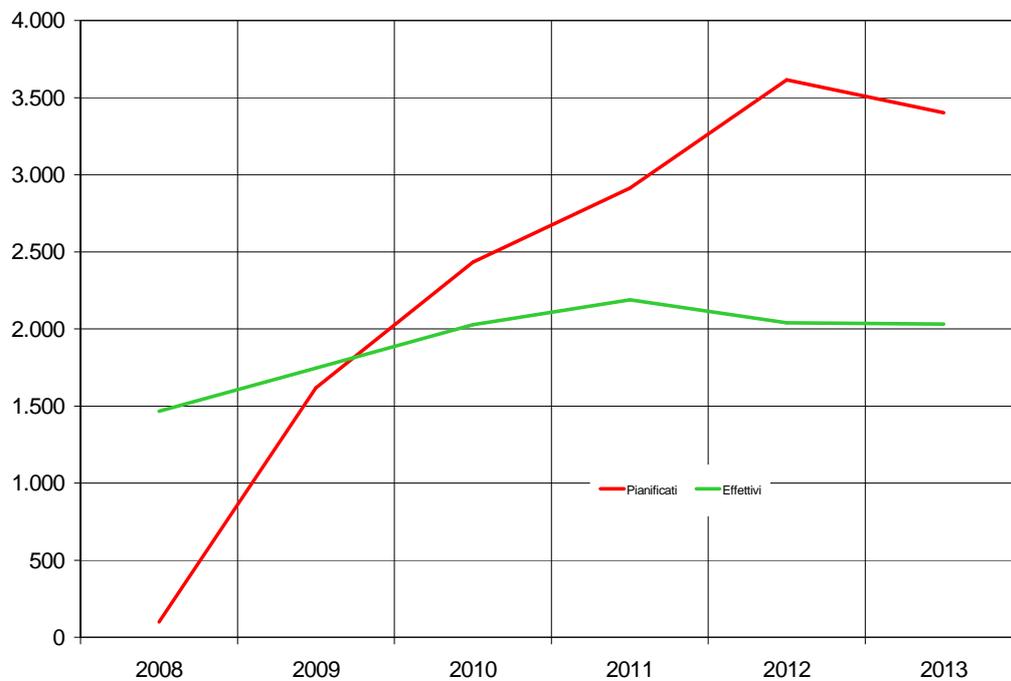


Fig. 2 – Pedaggi, inflazione e volumi di traffico sulle tratte a pedaggio
(numero indice; 2004 = 100)



Fonte: dati ISTAT e AISCAT

Fig.3 – Investimenti programmati e effettivi dei concessionari autostradali
(milioni di euro)



Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2014), *Il sistema autostradale in concessione e regolamentazione del sistema tariffario*, 22 gennaio.

Tav. 1 – Rete autostradale europea nel 2011

Paesi	Rete autostradale (chilometri)	km per 1.000 km ² superficie	Km per 10.000 autovetture
Austria	2.177	20,5	3,75
Belgio	1.763	57,8	3,25
Danimarca	1.128	26,2	5,20
Francia	11.412	17,6	3,52
Germania	13.879	35,9	2,97
Grecia	1.690	8,4	2,30
Paesi Bassi	2.631	63,3	3,38
Portogallo	2.988	29,7	6,64
Repubblica Ceca	1.381	9,3	1,60
Regno Unito	3.685	15,1	1,25
Spagna	14.701	28,2	6,61
Svezia	1.891	4,3	4,36
Ungheria	1.273	13,7	5,07
Italia	6.668	22,1	1,81
- Nord Ovest		32,8	1,98
- Nord Est		24,3	2,17
- Centro		15,5	1,48
- Mezzogiorno		17,2	1,72
Unione Europea		15,6	1,90

Fonte: Eurostat, 2012

Tav. 2 – Concessionari autostradali e tariffe nel 2011

Paesi	Numero di concessionari	Percentuale di chilometri a pedaggio	Ricavi da pedaggio (migliaia di euro per chilometro)
Austria	3	100	745
Danimarca	2	3	n.d.
Francia	23	78	950
Germania	1	100	312
Grecia	8	100	311
Italia	26	86	841
Paesi Bassi	1	1	...
Portogallo	7	58	365
Repubblica Ceca	1	100	251
Regno Unito	1	0	...
Spagna	34	23	477

Fonte: ASECAP, 2013

Tav. 3 – Convenzioni autostradali di gestione: scadenza e regime tariffario

Società concessionarie	Km	Scadenza	Concessione ex	Sistema di tariffazione
Asti – Cuneo S.p.A.	39,5	30/06/2035	D.M. 21/11/2007	Regime specifico
ATIVA S.p.A.	155,8	31/08/2016	L. 101/2008	Delibera CIPE 319/1996 (integrata con il fattore $K_{investimenti}$ di cui alla Delibera CIPE 39/2007)
Aut. Brescia – Verona – Vicenza – Padova	182,5	31/12/2026	L. 101/2008	Delibera CIPE 39/2007
Autocamionale della CISA S.p.A.	101	31/12/2031	L. 191/2009	L. 2/2009
Autostrada dei Fiori S.p.A.	113,3	30/11/2021	L. 191/2009	L. 2/2009 (regime semplificato)
Autostrada del Brennero S.p.A.	314	30/04/2014	D.M. 30/11/2005	Delibera CIPE 319/1996
Autostrade Centro Padane S.p.A.	88,6	30/09/2011 (prorogata al 30/09/2013)	L. 101/2008	Regime specifico
Autostrade Meridionali S.p.A.	51,6	31/12/2012	L. 191/2009	Regime specifico
Autostrade per l'Italia S.p.A.	2.854,60	31/12/2038	L. 101/2008	L. 47/2004
Autovie Venete S.p.A.	210,6	31/03/2017	L. 191/2009	Regime specifico
Concessioni Autostradali Venete S.p.A.	74,1	31/12/2032	L. 244/2007	L. 2/2009
Consorzio Aut. Siciliane	294,4	31/12/2030	D.M. 702/2001	Delibera CIPE 319/1996
Milano Serravalle – Milano Tangenziali	179,1	31/10/2028	L. 101/2008	Delibera CIPE 319/1996 (integrata con il fattore $K_{investimenti}$ di cui alla Delibera CIPE 39/2007)
Raccordo autostradale Valle d'Aosta S.p.A.	32,4	31/12/2032	L. 191/2009	Delibera CIPE 39/2007
SALT S.p.A.	154,9	31/07/2019	L. 191/2009	L. 2/2009 (regime semplificato)
SAT S.p.A.	36,6	31/12/2046	L. 191/2009	Delibera CIPE 39/2007
SATAP A4 S.p.A.	127	31/12/2026	L. 101/2008	Delibera CIPE 39/2007
SATAP A21 S.p.A.	164,9	30/06/2017	L. 101/2008	Delibera CIPE 39/2007
SITAF S.p.A.	82,5	31/12/2050	L. 191/2009	L. 2/2009 (regime semplificato)
Soc. Autostrade Valdostane S.p.A.	67,1	31/12/2032	L. 191/2009	L. 2/2009
Società Italiana Traforo Monte Bianco	5,8	31/12/2050	Trattato internazionale	Regime specifico
Società Italiana Traforo San Bernardo	12,8	31/12/2034	Trattato internazionale	Regime specifico
Strada dei Parchi S.p.A.	281,4	31/12/2030	L. 191/2009	Delibera CIPE 39/2007
Tangenziale Napoli S.p.A.	20,2	31/12/2037	L. 191/2009	Delibera CIPE 39/2007
Torino – Savona S.p.A.	130,9	31/12/2038	L. 191/2009	L. 2/2009 (regime semplificato)

Fonte: NARS (2012)

Nota: le concessioni di Autostrada del Brennero S.p.A., Autostrade Centro Padane S.p.A. e Autostrade Meridionali S.p.A. sono in regime di proroga. Il 23 luglio 2014 è entrata in esercizio l'autostrada Bre.Be.Mi. (62,1 km), la cui realizzazione e gestione è stata affidata nel 2003 all'omonima società. Il 16 maggio 2015 è entrato in esercizio il tracciato principale della Tangenziale Est Esterna di Milano (32 km), la cui realizzazione e gestione è stata affidata alla Tangenziale Esterna S.p.A., sebbene manchino le opere connesse da realizzarsi entro il 2016.

Tav. 4 – Estensione della rete autostradale gestita dalle concessionarie italiane

CONCESSIONARIA	KM	CONCESSIONARIA	KM
Atlantia	2964,6	Gruppo Gavio	1212,1
Autostrade per l'Italia S.p.A.	2854,6	Torino-Milano (SATAP A4) S.p.A.	127
Società Italiana Traforo Monte Bianco	5,8	Autostrada Torino –Savona S.p.A.	130,9
Raccordo autostradale Valle d’Aosta S.p.A.	32,4	Torino-Alessandria-Piacenza (SATAP A21) S.p.A.	164,9
Tangenziale di Napoli S.p.A.	20,2	Autostrade dei Fiori S.p.A.	113,3
Autostrade Meridionali S.p.A.	51,6	Parma-La Spezia (Autocamionale della CISA) S.p.A.	101
		Autostrada Ligure-Toscana (SALT) S.p.A.	154,9
		BRE.BE.MI	62,1
		Soc. Autostrade Valdostane (SAV) S.p.A.	67,4
		Asti – Cuneo S.p.A.	39,5
		ATIVA S.p.A.	155,8
		Trafo del Frejus (SITAF) S.p.A.	82,5
		Società Italiana Traforo San Bernardo	12,8
Autostrade in concessione a enti pubblici o concessionarie minori	KM	Autostrade in gestione diretta ANAS non pedaggiate	KM
Autovie Venete S.p.A.	193,2	A90 Grande Raccordo Anulare di Roma	68,2
Aut. Brescia – Verona – Vicenza – Padova S.p.A.	189	A91 Roma-Fiumicino	17,4
Autostrada del Brennero S.p.A.	314	A3 Salerno- Reggio Calabria	442,9
Autostrade Centro Padane S.p.A.	---	A29 Palermo-Mazara del Vallo e diramazione	118,8
Concessioni Autostradali Venete S.p.A.	74,1	A29 Dir. Alcamo-Trapani e diramazione per Birgi	50
Società Autostrada Tirrenica (SAT) S.p.A.	40	A19 Palermo-Catania	192,8
Milano Serravalle – Milano Tangenziali S.p.A.	179,1	A19 Diramazione Via Giafar	5,2
Consorzio Autostrade Siciliane	298,4	A29 Racc. Bis-Raccordo per Via Belgio	5,6
Strada dei Parchi S.p.A.	281,4	A18 Dir-Catania Nord-Catania Centro	3,7
		Catania-Siracusa	49,2
TOTALE	1657,8	TOTALE	953,8

Fonte: dati bilancio Atlantia 2013 NARS ANAS

Tav. 5 – Sistemi di tariffazione

Fonte normativa	Formula di price-cap	Ambito di applicazione
<p>Delibera CIPE 20 dicembre 1996, n. 319</p>	<p>$\Delta T_{\text{var.tariffaria}} \leq \Delta P_{\text{programmata}} - X_{\text{produttività}} + \beta \Delta Q_{\text{qualità}}$</p> <p>Dove:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ΔT rappresenta la variazione tariffaria ponderata; - ΔP rappresenta il tasso di inflazione programmata; - X rappresenta il tasso di produttività attesa; - ΔQ rappresenta la variazione percentuale di un indicatore, anche composito, della qualità del servizio; - β è un coefficiente definito nelle convenzioni. 	<p>È stata applicata a tutte le Società Concessionarie sino agli adeguamenti tariffari approvati per l'anno 2008 e resta ancora applicabile (come già avvenuto per gli anni 2009, 2010, 2011 e 2012) per gli adeguamenti tariffari dell'anno 2013, limitatamente ai Concessionari non titolari di Convenzioni Uniche approvate ed efficaci. La Delibera regola, in via esclusiva, gli adeguamenti tariffari delle seguenti Società Concessionarie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Autostrada del Brennero S.p.A.; - Consorzio per le Autostrade Siciliane.
<p>Art. 21 del d.l. 355/2003, convertito dalla l. 47/2004</p>	<p>$\Delta T_{\text{var.tariffaria}} = 70\% \Delta P_{\text{reale}} + X_{\text{investimenti}} + K_{\text{investimenti}}$</p> <p>Dove ΔP corrisponde all'inflazione reale, ovvero alla variazione media annua dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale - indice <i>NIC</i> - rilevata e pubblicata dall'ISTAT, con riferimento al periodo 1° luglio - 30 giugno antecedente alla data di presentazione della richiesta di variazione tariffaria.</p> <p>A tale riconoscimento, si aggiunge $X_{\text{investimenti}}$, relativamente agli investimenti assentiti con la IV Convenzione Aggiuntiva alla Convenzione sottoscritta nell'anno 1997; mentre per gli ulteriori investimenti, inseriti nella Convenzione Unica, viene applicato il fattore $K_{\text{investimenti}}$, per la remunerazione degli stessi, secondo i criteri di cui alla Delibera CIPE 39/2007.</p> <p>La componente correlata alla qualità ($\beta \Delta Q_{\text{qualità}}$) non incide sulla variazione tariffaria annuale ma, qualora risultasse inferiore ai livelli del 2006, darebbe luogo a penalità.</p>	<p>Si applica unicamente a Autostrade per l'Italia S.p.A.</p>
<p>Delibera CIPE 15 giugno 2007, n. 39</p>	<p>$\Delta T_{\text{var.tariffaria}} = \Delta P_{\text{programmata}} - X_{\text{riequilibrio}} + K_{\text{investimenti}}$</p> <p>Dove:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ΔT rappresenta la variazione tariffaria ponderata; - ΔP rappresenta il tasso di inflazione programmata; - $X_{\text{riequilibrio}}$ è il fattore percentuale di adeguamento annuale della tariffa determinato all'inizio di ogni periodo regolatorio e costante all'interno di esso, in modo tale che, ipotizzando l'assenza di ulteriori investimenti, per il successivo periodo di regolamentazione, il valore attualizzato dei ricavi previsti sia pari al valore attuale dei costi ammessi, tenuto conto dell'incremento di efficienza conseguibile dai concessionari e scontando gli importi al tasso di congrua remunerazione; - $K_{\text{investimenti}}$ è la variazione percentuale annuale della tariffa determinata ogni anno in modo da consentire la remunerazione degli investimenti realizzati l'anno precedente quello di applicazione dell'incremento. <p>Alla formula sopra indicata si aggiunge o sottrae la componente correlata alla qualità ($\beta \Delta Q_{\text{qualità}}$) di cui alla precedente Delibera CIPE del 1996.</p>	<p>Trova applicazione esclusivamente nei seguenti casi: a) alle nuove concessioni, b) alle concessioni in essere, qualora il Concessionario chieda il riequilibrio del piano economico-finanziario, ovvero ancora c) limitatamente ai nuovi investimenti non ancora assentiti in concessione alla data del 3 ottobre 2006, ovvero assentiti a tale data ma non ancora inseriti nei piani economico-finanziari. Conseguentemente si applica alle seguenti società concessionarie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova S.p.A.; - Tangenziale di Napoli S.p.A.; - Raccordo Autostradale Valle d'Aosta (RAV) S.p.A.; - Autostrada Tirrenica (SAT) S.p.A.; - SATAP S.p.A. tronco A4; - SATAP S.p.A. tronco A21; - Strada dei Parchi S.p.A.

Fonte normativa	Formula di price-cap	Ambito di applicazione
Delibera CIPE 319/1996, integrata con il fattore $K_{investimenti}$ di cui alla Delibera CIPE 39/2007	$\Delta T_{var.tariffaria} \leq \Delta P_{programmata} - X_{produttività} + \beta \Delta Q_{qualità} + K_{investimenti}$ <p>Dove:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ΔT rappresenta la variazione tariffaria ponderata; - ΔP rappresenta il tasso di inflazione programmata; - X rappresenta il tasso di produttività attesa; - ΔQ rappresenta la variazione percentuale di un indicatore, anche composito, della qualità del servizio; - β è un coefficiente definito nelle convenzioni; - $K_{investimenti}$ è la variazione percentuale annuale della tariffa determinata ogni anno in modo da consentire la remunerazione degli investimenti realizzati l'anno precedente quello di applicazione dell'incremento. 	Si applica alle Concessionarie autostradali con Convenzione Unica efficace che non abbiano richiesto il riequilibrio del piano economico-finanziario. In tale fattispecie rientrano le seguenti Società Concessionarie: <ul style="list-style-type: none"> - Autostrada Torino-Ivrea-Valle d'Aosta (ATIVA) S.p.A.; - Milano Serravalle - Milano Tangenziali S.p.A.
Art. 3 del d.l. 185/2008, convertito dalla l. 2/2009	$\Delta T_{var.tariffaria} = \alpha \Delta P_{reale} - X_{riequilibrio} + K_{investimenti}$ <p>Dove α corrisponde a una percentuale fissa, per l'intera durata della Convenzione, dell'inflazione reale, determinata anche tenendo conto degli investimenti effettuati e ΔP corrisponde all'inflazione reale, ovvero alla variazione media annua dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale - indice <i>NIC</i> - rilevata e pubblicata dall'ISTAT, con riferimento al periodo 1° luglio - 30 giugno antecedente alla data di presentazione della richiesta di variazione tariffaria.</p> <p>A tale riconoscimento, si aggiungono il valore $X_{riequilibrio}$ e il valore $K_{investimenti}$, come previsto dalla Delibera CIPE 39/2007.</p> <p>La componente correlata alla qualità ($\beta \Delta Q_{qualità}$) non incide sulla variazione tariffaria annuale ma, qualora risultasse inferiore ai livelli di riferimento previsti nelle relative Convenzioni, darebbe luogo a penalità.</p>	Tale regime vale in caso di richiesta di riequilibrio della concessione. Si applica alle seguenti Società: <ul style="list-style-type: none"> - Concessioni Autostradali Venete (CAV) S.p.A.; - Autocamionale della CISA (CISA) S.p.A.; - Autostrade Valdostane (SAV) S.p.A.
Art. 3, comma 5, del d.l. 185/2008, convertito dalla l. 2/2009 (c.d. regime semplificato)	$\Delta T_{var.tariffaria} = \alpha \Delta P_{reale} + K_{investimenti}$ <p>Dove α corrisponde ad una percentuale fissa, per l'intera durata della Convenzione, dell'inflazione reale, determinata anche tenendo conto degli investimenti effettuati e ΔP corrisponde all'inflazione reale, ovvero alla variazione media annua dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale - indice <i>NIC</i> - rilevata e pubblicata dall'ISTAT, con riferimento al periodo 1° luglio - 30 giugno antecedente alla data di presentazione della richiesta di variazione tariffaria.</p> <p>A tale riconoscimento, si aggiunge il valore $K_{investimenti}$, come previsto dalla Delibera CIPE 39/2007.</p> <p>La componente correlata alla qualità ($\beta \Delta Q_{qualità}$) non incide sulla variazione tariffaria annuale ma, qualora risultasse inferiore ai livelli di riferimento previsti nelle relative Convenzioni, darebbe luogo a penalità.</p>	Tale regime vale in caso non sia previsto il riequilibrio della concessione. Esso si applica alle seguenti società: <ul style="list-style-type: none"> - Autostrada dei Fiori (FIORI) S.p.A.; - Autostrada Ligure Toscana (SALT) S.p.A.; - Società Italiana per il Traforo Autostradale del Frejus (SITAF) S.p.A.; - Autostrada Torino Savona S.p.A.

Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2014), *Allegato 2. Regolamentazione delle tariffe autostradali e meccanismi di adeguamento*, 22 gennaio.

Tav. 6 – Regimi specifici di adeguamenti tariffari

Società Asti-Cuneo S.p.A.	Titolare di nuova concessione affidata mediante gara, con nuovi lavori in corso di realizzazione e tratte già in esercizio (date in affidamento da ANAS S.p.A. nell'ambito del rapporto concessorio, così come previsto in sede di gara). Detta concessione, regolata dalla Convenzione Unica, prevede il regime di adeguamento tariffario di cui alla Delibera CIPE 15 giugno 2007, n. 39 da applicare a far data dal completamento dell'intero collegamento autostradale, ed un regime transitorio speciale da applicare sino a tale momento. Tale regime transitorio, ai sensi dell'art.16 comma 2 della Convenzione Unica, prevede che: <i>"La tariffa media ponderata di cui all'allegato A sarà oggetto di adeguamento in relazione alla variazione dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati rilevata dall'ISTAT per il periodo intercorrente tra l'anno 2005 e la data di esercizio delle singole tratte e, infine, dell'intero collegamento autostradale"</i> . Pertanto, alla data di entrata in esercizio di ogni tratta, si riconosce l'inflazione reale dal 2005 alla data di entrata in esercizio della stessa, ridotta dell'inflazione reale riconosciuta all'apertura al traffico della tratta precedente. Il comma 3 del predetto art. 16 prevede: <i>"Per i primi cinque anni dalla data di entrata in esercizio dell'intero collegamento autostradale, in conformità all'offerta di gara ed in mancanza di variazione delle altre componenti costitutive del meccanismo di revisione della tariffa, quest'ultima si intenderà adeguata sulla base del solo tasso di inflazione programmata corrispondente a quello risultante, per l'anno di applicazione della tariffa, dal più recente Documento di Programmazione Economica e Finanziaria"</i> .
Autovie Venete S.p.A.	Pur rientrando nel regime tariffario di cui alla Delibera CIPE 39/2007, è regolata da specifiche disposizioni impartite con Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 maggio 2009, n. 3764, articolo 13 (modificativa della precedente Ordinanza n. 3702 del 5 settembre 2008), secondo le quali il Commissario Delegato provvede all'istruttoria tecnica relativa allo stato di avanzamento dei lavori relativamente agli interventi della Società stessa rientranti tra le competenze del Commissario medesimo, ai fini dell'adozione dei provvedimenti di competenza del Concedente in materia tariffaria.
Autostrade Meridionali S.p.A.	La Convenzione Unica prevede, all'art. 4.1, la scadenza della concessione dalla data del 31 dicembre 2012 e non prevede riconoscimenti tariffari per il periodo successivo alla scadenza.
Autostrade Centro Padane S.p.A.	La concessione, ai sensi dell'art.4.1 della Convenzione Unica, è scaduta il 30 settembre 2011. Alla Concessionaria, nelle more del perfezionamento del subentro nella concessione, con nota n.122253 dell'8/9/2011, ANAS S.p.A. ha richiesto di proseguire, a far data dal 1° ottobre 2011, nella gestione delle attività di concessione secondo i termini e le modalità previste nella Convenzione Unica stessa. Con Atto Aggiuntivo stipulato in data 1° agosto 2012, approvato con d.M. n. 297 del 13 agosto 2012 e registrato alla Corte dei Conti il 24 settembre 2012, a specifica modifica e integrazione di quanto previsto nella Convenzione Unica è stato disciplinato il rapporto tra il Concedente ed il Concessionario dalla data del 1° ottobre 2011 fino al 30 settembre 2013.
Società Italiana Traforo Monte Bianco	Regime tariffario specifico previsto dal Trattato internazionale
Società Italiana Traforo San Bernardo	Regime tariffario specifico previsto dal Trattato internazionale

Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2014), *Allegato 2. Regolamentazione delle tariffe autostradali e meccanismi di adeguamento*, 22 gennaio; Autorità di Regolazione dei Trasporti (2014), *Primo Rapporto Annuale al Parlamento*, 16 luglio.

Tav. 7 – Interventi ex legge obiettivo

Intervento	Stato della procedura	Promotore	Lunghezza (km)	Investimento complessivo (mln di euro)
Porto di Ancona	Stipulata convenzione 18.12.2013	ATI Impregilo S.p.A. e altri	10,7	574,5
Ragusa – Catania	In fase di aggiudicazione	ATI Silec S.p.A. e altri	68,0	898,9
Caianiello – Benevento	In corso di redazione PEF per tenere conto della defiscalizzazione	ATI Net Engineering S.p.A. Geodata S.p.A.	60,9	616,4
Collegamento A1 (Capua) – Crazzanico – Area Domitiana	Contenzioso in corso conseguente all'aggiudicazione provvisoria	Tecnis S.p.A.	41,6	305,3
Orte – Mestre	Progetto approvato dal CIPE	ATI Silec S.p.A. Egis Project S.A. e altri	396,3	9.448,7
Ferrara – Porto Garibaldi	In fase di predisposizione studio di VIA	Non individuato	53,0	826,1
Collegamento Campogalliano – Sassuolo	In fase di aggiudicazione	–	16,5	516,0
Totale			647,0	13.185,9

Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2014), *Il sistema autostradale in concessione e regolamentazione del sistema tariffario*, 22 gennaio.