

8 gennaio 2025

Introduzione

Il 17 dicembre 2024 è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale la legge n. 193 del 16 dicembre 2024 riportante il testo della c.d. Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023 (di seguito "legge per il mercato e la concorrenza 2023").¹ Il provvedimento introduce novità in diversi settori, tra i quali figura quello delle concessioni autostradali.

Al riguardo, il provvedimento introduce disposizioni in materia di (i) affidamento delle concessioni, (ii) approvazione e revisione dei piani economico-finanziari ("PEF") dei concessionari e (iii) risoluzione dei contratti di concessione, con l'intento di rafforzare gli strumenti di *governance* in capo al concedente.²

Le disposizioni per il settore autostradale previste nella legge per il mercato e la concorrenza 2023 riflettono **gli obiettivi di maggiore trasparenza e concorrenza nel sistema di affidamento delle concessioni autostradali** inclusi in una delle riforme previste nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ("PNRR").³

Questa nota si focalizza sulle principali disposizioni in tema di riordino delle concessioni autostradali previste nella legge per il mercato e la concorrenza 2023.



Obblighi di gara e aggiudicazione delle concessioni

La legge per il mercato e la concorrenza 2023 ribadisce **l'obbligo di gara per l'assegnazione delle concessioni autostradali**, sottolineando come l'ente concedente debba ricorrere a procedure ad evidenza pubblica nel rispetto delle disposizioni previste dal Codice dei contratti pubblici (incluse quelle relative al bando di concessione).⁴ Viene inoltre vietato l'affidamento di concessioni scadute o in scadenza facendo ricorso al *project financing*,⁵ al fine di evitare possibili elusioni del divieto di proroga delle concessioni autostradali.⁶

Sebbene sia consentito l'affidamento *in-house*, il concedente dovrà preventivamente effettuare una valutazione delle

ragioni che giustificano il ricorso a questa modalità di affidamento, in linea con quanto previsto dal Codice dei contratti pubblici.⁷

Sia nel caso di procedure ad evidenza pubblica, sia in quello di ricorso all'affidamento *in-house*, è previsto un articolato processo per l'assegnazione della concessione e la sottoscrizione del contratto di convenzione. In particolare, in entrambi i casi, il concedente predispone una proposta di convenzione, con il relativo PEF elaborato seguendo il modello tariffario previsto dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti ("ART").

Successivamente, tale proposta è sottoposta al parere dell'ART e, nel caso di affidamento *in-house*, dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ("ANAC"). La proposta viene poi sottoscritta da entrambe le parti.⁸ Una volta recepite eventuali osservazioni contenute nei pareri dell'ART e/o dell'ANAC, la proposta è poi trasmessa al Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile ("CIPESS"), che esprime a sua volta il proprio parere.⁹

Al termine di questo processo, il concedente trasmette all'affidatario la proposta definitiva di convenzione che recepisce eventuali osservazioni formulate dal CIPESS. Qualora l'affidatario provveda alla sottoscrizione entro il termine previsto di 30 giorni, la proposta definitiva viene poi approvata con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ("MIT") di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze ("MEF").¹⁰ Qualora invece la sottoscrizione non avvenga entro i termini stabiliti, l'affidatario decade dall'aggiudicazione e si procede allo scorrimento della graduatoria (nel solo caso di affidamento tramite gara) o a un nuovo affidamento, senza riconoscimento di alcun indennizzo o rimborso delle spese sostenute da parte dell'affidatario.¹¹

In tutti i casi, l'aggiornamento periodico della convenzione e del PEF è definito con apposito atto aggiuntivo alla convenzione, approvato con decreto del MIT, di concerto con il MEF, previa acquisizione del parere dell'ART (e dell'ANAC, nel caso di affidamento *in-house*).¹²

¹ Legge 16 dicembre 2024, n. 193, GU Serie Generale n. 295 del 17 dicembre 2024.

² *Ivi*, art. 1.

³ Governo italiano, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, pag. 80.

⁴ Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36, art. 182.

⁵ Legge 16 dicembre 2024, n. 193, art. 3.

⁶ Si veda ad es. Camera dei Deputati, Senato della Repubblica (2024), *Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023, A.C. 2022-A, Dossier XIX Legislatura*, 22 novembre, pagg. 30-31.

⁷ Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36, art. 7.

⁸ Nel caso di affidamento *in-house* la proposta di convenzione è dapprima trasmessa all'operatore individuato per la sua sottoscrizione e successivamente trasmessa all'ART e all'ANAC per i pareri di competenza. Nel

caso invece di affidamento tramite gara, la proposta di convenzione e il relativo PEF (definiti sulla base dello schema di convenzione posto a base dell'affidamento) sono prima sottoposti al parere dell'ART e poi trasmessi all'affidatario per la sottoscrizione. Si veda Legge 16 dicembre 2024, n. 193, artt. 5 e 9.

⁹ Il CIPESS ha inoltre la facoltà di acquisire il parere del Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità ("NARS").

¹⁰ Legge 16 dicembre 2024, n. 193, artt. 5 e 9.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

Business terms

© Oxera 2024. Tutti i diritti sono riservati. Fatta eccezione per la citazione di un breve passaggio nel contesto di un commento o di una recensione, nessuna parte può essere riprodotta senza averne ottenuto l'autorizzazione.

Bando di gara e criteri di aggiudicazione

Nel provvedimento vengono specificati i requisiti che devono essere contenuti nei bandi di gara per le nuove concessioni autostradali. In particolare, questi ultimi definiscono:¹³

- l'oggetto del contratto di concessione per i servizi di gestione e manutenzione ordinaria, nonché per la progettazione e l'esecuzione dei lavori e delle opere di manutenzione straordinaria individuati dal concedente;
- i requisiti di qualificazione per la partecipazione alla gara individuati secondo le disposizioni del Codice dei contratti pubblici;¹⁴
- le modalità di presentazione dell'offerta;
- il criterio di aggiudicazione;
- la durata massima del contratto di concessione.

Particolare rilievo assume il criterio di aggiudicazione fondato sull'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo ai sensi del Codice dei contratti pubblici, finalizzato a individuare un vantaggio economico complessivo per il concedente.¹⁵

Il provvedimento prevede inoltre che il concedente sia tenuto ad allegare al bando di gara (i) una ricognizione sullo stato manutentivo dell'infrastruttura, predisposta sulla base degli elementi forniti dal concessionario uscente e delle verifiche effettuate sull'infrastruttura, e (ii) almeno un progetto di fattibilità per la progettazione e l'esecuzione dei lavori e delle opere di manutenzione straordinaria.¹⁶

Schema di convenzione a base dell'affidamento

Per l'affidamento di una nuova concessione autostradale è prevista la pubblicazione del c.d. schema di convenzione a base dell'affidamento. La legge per il mercato e la concorrenza 2023 ne definisce i contenuti, prevedendo che questo specifichi:¹⁷

- i **livelli adeguati di servizio** relativi ai servizi di gestione e manutenzione dell'infrastruttura, nel rispetto delle misure di regolazione previste dall'ART;¹⁸
- le prestazioni a carico del concessionario con riferimento all'**installazione dei punti di ricarica elettrica**, in coerenza con le misure adottate dall'ART;¹⁹
- i **criteri per lo svolgimento delle attività di controllo e di monitoraggio del concedente** nei confronti del concessionario, anche avvalendosi del supporto operativo dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali ("ANSFISA");
- il **metodo di calcolo di un eventuale valore di subentro**, tenendo conto dell'equilibrio economico-finanziario e dell'applicazione di aliquote di ammortamento tecnico-regolatorie parametrizzate alla vita utile degli asset

reversibili, o al tempo strettamente necessario per il recupero degli investimenti effettuati (se inferiore alla vita utile degli asset reversibili);

- il metodo di calcolo degli **oneri integrativi che il concessionario è tenuto a corrispondere al concedente al fine di rafforzare i controlli sull'esecuzione degli interventi infrastrutturali**, nonché sui relativi costi di costruzione;
- le **penalità** applicabili al concessionario in caso di inadempimenti relativi alle attività oggetto della concessione.

Allocazione dei rischi tra concedente e concessionario

La legge per il mercato e la concorrenza 2023 ribadisce o chiarisce (dove non già esplicitato nell'attuale quadro normativo, regolatorio e concessorio) l'allocazione dei rischi tra concedente e concessionario.

In particolare, viene ribadito che il **concessionario rimane esposto al rischio operativo**²⁰ derivante dalla gestione e manutenzione ordinaria dell'infrastruttura autostradale.²¹ Nel caso delle concessioni autostradali ciò rileva soprattutto per l'esposizione al rischio traffico.

Inoltre, il **rischio espropri** è posto a carico del concessionario nel caso di ritardi imputabili allo stesso e/o a maggiori costi per errata progettazione (anch'essa imputabile al concessionario).²²

Allo stesso modo, per quanto riguarda il rischio costruzione, la legge per il mercato e la concorrenza 2023 chiarisce che gli **oneri relativi alle attività di progettazione** sono a carico del concessionario fino all'approvazione definitiva del progetto di fattibilità tecnico-economica da parte del concedente.²³

Infine, è previsto che, una volta definiti in sede di approvazione del progetto di fattibilità tecnico-economica, **gli oneri relativi all'esecuzione dei lavori e delle opere di manutenzione straordinaria non sono soggetti alle clausole di revisione dei prezzi previste nel Codice dei contratti pubblici** in relazione a eventuali variazioni, in aumento o in diminuzione, del costo dei lavori.²⁴

Limiti di durata ed estinzione del contratto di concessione per inadempimento

In linea con quanto previsto nel Codice dei contratti pubblici, viene esplicitato che la durata delle nuove concessioni è definita dal concedente in funzione dei servizi e dei lavori richiesti.

In aggiunta a quanto previsto nel Codice dei contratti pubblici, nella legge per il mercato e la concorrenza 2023 viene introdotto il **limite di 15 anni per la durata delle nuove**

¹³ Legge 16 dicembre 2024, n. 193, art. 4.

¹⁴ Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36, Capo II e III.

¹⁵ Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36, art. 108.

¹⁶ Legge 16 dicembre 2024, n. 193, art. 4.

¹⁷ *Ivi*, art. 8.

¹⁸ Ai sensi del [Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201](#), art. 37, comma 2 (e successive modifiche).

¹⁹ *Ivi*, comma 2, lettere a) ed e).

²⁰ I rischi operativi sono definiti dall'articolo 177 del Codice dei contratti pubblici e riguardano il lato della domanda, dell'offerta o entrambi.

²¹ Legge 16 dicembre 2024, n. 193, art. 6, comma 3.

²² *Ivi*, art. 6, comma 5.

²³ *Ivi*, art. 7.

²⁴ *Ibid.*

Business terms

© Oxera 2024. Tutti i diritti sono riservati. Fatta eccezione per la citazione di un breve passaggio nel contesto di un commento o di una recensione, nessuna parte può essere riprodotta senza averne ottenuto l'autorizzazione.

concessioni.²⁵ Al tempo stesso, è però mantenuta la facoltà per il concedente di derogare a questo termine nel caso in cui il programma dei lavori sia tale da non consentire il recupero degli investimenti effettuati e il ritorno del capitale investito nel termine dei 15 anni, anche tenendo conto del tempo necessario per ammortizzare l'eventuale valore di subentro corrisposto dal nuovo concessionario entrante all'uscente.

Per quanto riguarda la durata delle concessioni esistenti, viene fatto salvo quanto previsto nel relativo contratto di concessione.²⁶

Il provvedimento fornisce poi dettagli circa le possibili fattispecie che possono portare all'estinzione del contratto di concessione, in larga parte rimandando a quanto già previsto nel Codice dei contratti pubblici.

In particolare sono definite le fattispecie che possono portare all'estinzione della concessione per inadempimento del concessionario. Ciò è previsto nei seguenti casi:²⁷

- mancato assolvimento degli obblighi relativi alla gestione e alla manutenzione ordinaria dell'infrastruttura che determino seri e comprovati pericoli per la sicurezza della circolazione, la gestione del traffico e la fruibilità autostradale o che compromettono lo stato di conservazione del patrimonio autostradale;
- mancato assolvimento degli obblighi relativi alla progettazione o all'esecuzione dei lavori e delle opere di manutenzione straordinaria per cause non imputabili al concedente;
- qualunque altro inadempimento da parte del concessionario dei propri obblighi previsti nella convenzione che comprometta la buona riuscita delle prestazioni.

In queste circostanze, l'estinzione è disposta con decreto del MIT, di concerto con il MEF. Prima di procedere all'estinzione per inadempimento, l'ente concedente richiede all'ANSFISA una verifica tecnica sullo stato dell'infrastruttura.^{28, 29} Una volta revocata la concessione, la gestione delle tratte autostradali viene assunta temporaneamente dal MIT (che valuta il modello più idoneo per la gestione transitoria), in attesa di individuare un nuovo concessionario.³⁰

Tariffe autostradali

La legge per il mercato e la concorrenza 2023 ribadisce che le tariffe sono determinate sulla base del sistema tariffario delineato dall'ART.

Un'ulteriore novità introdotta dal provvedimento riguarda l'utilizzo della componente tariffaria per oneri integrativi. È infatti previsto che, in aggiunta ai costi di costruzione, manutenzione, esercizio e sviluppo dell'infrastruttura

(recuperati tramite le componenti tariffarie di gestione e di costruzione), le tariffe consentiranno l'integrale copertura (i) dell'onere relativo al recupero dei finanziamenti pubblici concessi per la realizzazione del sistema infrastrutturale autostradale a pedaggio, e (ii) dei costi delle opere di adduzione sostenuti dal concedente e degli impianti finalizzati al migliore funzionamento del sistema autostradale a pedaggio ai fini del decongestionamento del traffico, attraverso la componente tariffaria degli oneri integrativi, che, seppur riscossa dal concessionario, è di competenza del concedente.³¹

In particolare, è previsto che questa componente dovrà essere destinata ai seguenti fondi (i "Fondi") istituiti nello stato di previsione del MIT:³²

- il **Fondo nazionale per gli investimenti sulla rete autostradale**, per coprire gli eventuali maggiori costi degli investimenti, rispetto a quanto previsto dalla concessione, purché non imputabili al concessionario, e per effettuare interventi di messa in sicurezza della viabilità locale di adduzione alla tratta autostradale. È esplicitamente previsto che, in nessun caso, la ripartizione delle risorse di questo fondo possa essere tale da alterare la concorrenza tra i gruppi di tratte autostradali di competenza di enti concedenti diversi tra di loro;
- il **Fondo per il riequilibrio economico-finanziario delle concessioni**, per il riequilibrio economico-finanziario delle concessioni affidate dall'ente concedente, nel rispetto della disciplina in materia di aiuti di Stato.

Viene inoltre istituito il c.d. **Piano nazionale degli investimenti autostradali** (il "Piano"), di durata decennale, adottato dal MIT, di concerto con il MEF, e sentito il CIPESS. Il Piano ha l'obiettivo di individuare i lavori e le opere di manutenzione straordinaria da inserire nei bandi di gara delle concessioni da affidare. Il Piano potrà essere aggiornato al termine di ogni biennio.³³

Disposizioni transitorie relative alle concessioni autostradali in essere

Nella legge per il mercato e la concorrenza 2023 sono inoltre previste specifiche disposizioni per le concessioni in essere. In particolare, viene specificato che alla scadenza del periodo regolatorio quinquennale, i concessionari sono tenuti a presentare la proposta per l'aggiornamento del PEF entro il 30 marzo dell'anno di scadenza del periodo regolatorio in essere. L'aggiornamento del PEF andrà poi perfezionato entro il 31 dicembre dello stesso anno, previo recepimento delle rettifiche richieste dal concedente.³⁴

Viene inoltre specificato che **nelle more degli aggiornamenti del PEF, le tariffe autostradali sono incrementate di una percentuale pari all'indice di inflazione** rilevato nei

²⁵ *Ivi*, art. 10.

²⁶ *Ivi*, art. 16, comma 1.

²⁷ *Ivi*, art. 11.

²⁸ Il provvedimento specifica che questa verifica può essere conclusa a seguito dell'estinzione della concessione solo nei casi di "somma urgenza e conclamato inadempimento".

²⁹ *Ivi*, art. 11.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ivi*, art. 12.

³² *Ibid.*

³³ *Ivi*, art. 13.

³⁴ *Ivi*, art. 14.

documenti di programmazione di finanza pubblica per il relativo anno. Eventuali aggiustamenti, in eccesso o in difetto, rispetto a questi incrementi tariffari sono poi definiti in sede di aggiornamento del PEF.³⁵

Viene infine ribadito che, nel caso delle concessioni in essere non affidate in modo conforme al diritto dell'Unione europea vigente al momento dell'affidamento o della proroga (i.e., affidamento a privati senza gara o con proroga automatica), **i concessionari sono tenuti ad affidare tramite procedura ad evidenza pubblica il 50-60% dei contratti di lavori, servizi e forniture.**³⁶ La quota è stabilita convenzionalmente dall'ente concedente e dal concessionario.³⁷

Conclusioni

L'attuale assetto normativo e regolatorio del settore autostradale si trova in una fase di transizione.

Da un lato, l'ART, con la Delibera 62/2024, ha avviato un procedimento per l'aggiornamento del sistema tariffario, la cui conclusione, inizialmente prevista per il 20 dicembre 2024, è stata recentemente prorogata al 31 maggio 2025.³⁸ Inoltre, la Delibera 175/2024 ha di recente approvato gli elementi per la definizione dello schema di concessione e del sistema tariffario di pedaggio relativi alla tratta autostradale A22 Brennero-Modena,³⁹ introducendo numerose innovazioni rispetto al quadro regolatorio attualmente vigente per gli altri concessionari autostradali.

Dall'altro lato, con la legge per il mercato e la concorrenza 2023, vengono introdotti alcuni cambiamenti normativi volti a internalizzare gli obiettivi di maggiore trasparenza e concorrenza nel sistema di affidamento delle concessioni autostradali in linea con una delle riforme previste dal PNRR.

In questo senso, le novità introdotte con la legge per il mercato e la concorrenza 2023 non rivoluzionano il quadro normativo esistente, ma presentano alcune implicazioni significative.

Tra queste rientrano l'obbligo di assegnazione tramite gara pubblica, la definizione di criteri standardizzati per la partecipazione alle gare, l'introduzione della durata massima delle concessioni e l'applicazione del criterio di aggiudicazione dell'offerta più vantaggiosa. Tuttavia, rimane in capo del concedente la facoltà di derogare ad alcune di queste previsioni (ad es. nel caso della durata delle concessioni).⁴⁰

Inoltre, l'istituzione del Piano nazionale degli investimenti autostradali, del Fondo nazionale per gli investimenti sulla rete autostradale e del Fondo per il riequilibrio economico-finanziario delle concessioni rafforzano il controllo del concedente sull'operato dei concessionari e definiscono le modalità per la riscossione di una specifica componente

tariffaria al fine di finanziare specifiche attività e investimenti individuati dal MIT, di concerto con il MEF.

³⁵ Legge 16 dicembre 2024, n. 193, art. 14.

³⁶ Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36, art. 186.

³⁷ Legge 16 dicembre 2024, n. 193, art. 15.

³⁸ ART (2024), [Delibera n. 186/2024](#), 18 dicembre, pag. 3.

³⁹ ART (2024), [Delibera n. 175/2024](#), 29 novembre.

⁴⁰ Al riguardo si evidenzia che, sulla base di quanto riportato nella Relazione istruttoria allegata alla Delibera n. 175/2024, la durata della nuova concessione per la tratta A22 Brennero-Modena (di cui è prevista la pubblicazione del bando di gara entro il 31 dicembre 2024) dovrebbe essere di 50 anni. Si veda ART (2024), [Delibera n. 175/2024, Relazione istruttoria](#), 29 novembre, pag. 9.

Business terms

© Oxera 2024. Tutti i diritti sono riservati. Fatta eccezione per la citazione di un breve passaggio nel contesto di un commento o di una recensione, nessuna parte può essere riprodotta senza averne ottenuto l'autorizzazione.

Contatti



Dr Leonardo Mautino
Partner

Email: Leonardo.Mautino@oxera.com

Tel: +44 1865 253036



Antonio Forcina
Senior Consultant

Email: Antonio.Forcina@oxera.com

Tel: +39 02 3055 3387



Rebecca Vitelli
Senior Consultant

Email: Rebecca.Vitelli@oxera.com

Tel: +39 06 90258093



Antonio Fino
Consultant

Email: Antonio.Fino@oxera.com

Tel: +39 02 3055 3036



Viola Conte
Analyst

Email: Viola.Conte@oxera.com

Tel: +44 20 8167 2829

[Business terms](#)

© Oxera 2024. Tutti i diritti sono riservati. Fatta eccezione per la citazione di un breve passaggio nel contesto di un commento o di una recensione, nessuna parte può essere riprodotta senza averne ottenuto l'autorizzazione.