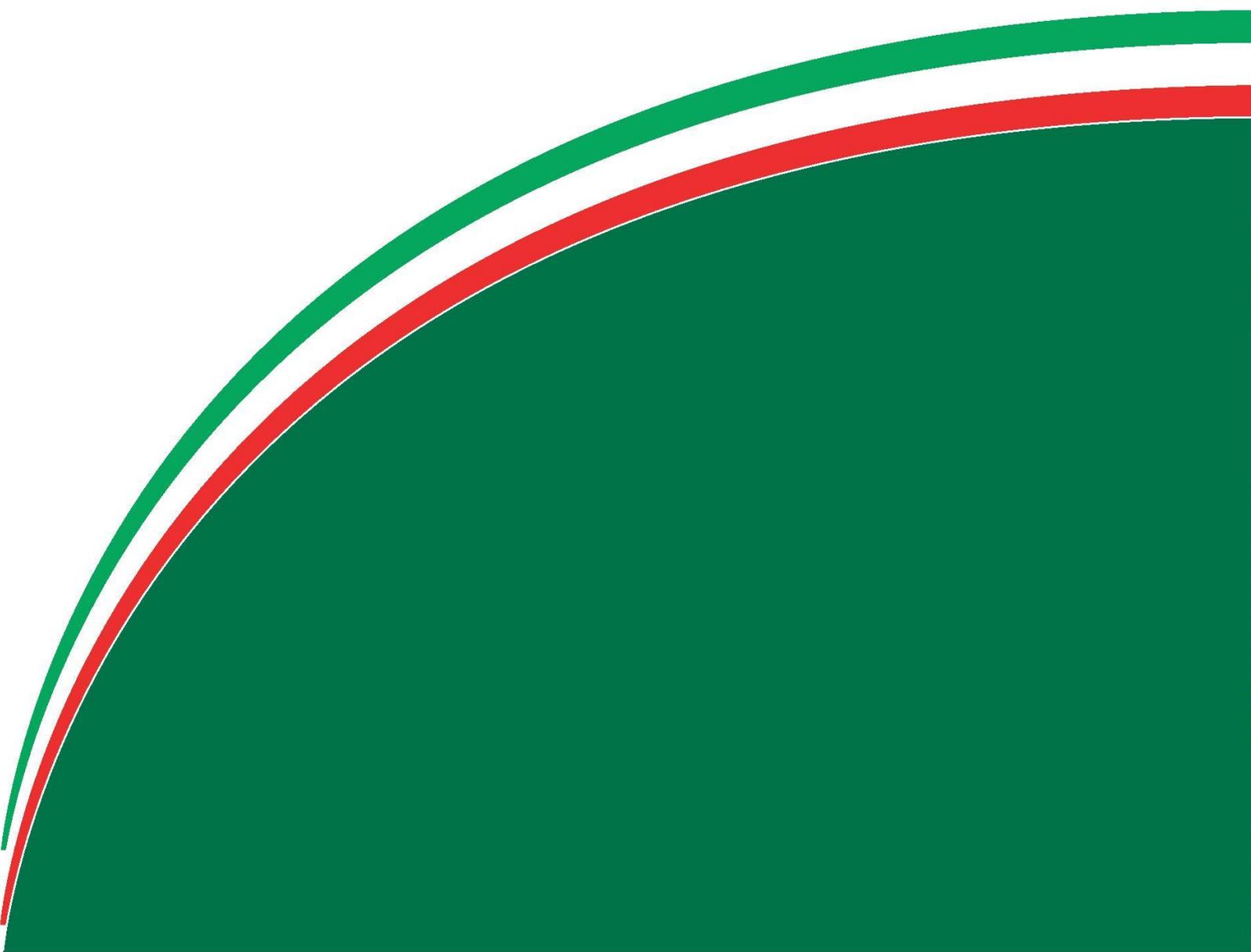




*Dipartimento per la Programmazione  
e il Coordinamento della Politica Economica*

## **Relazione al CIPRESS sull'attività svolta dal NARS nel 2022**



**RELAZIONE AL CIPESS SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL NARS NEL 2022**

## INDICE

<b>1</b>	<b>PREMESSA</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>IL NARS</b>	<b>3</b>
2.1	IL RUOLO DEL NARS	3
2.2	LA COMPOSIZIONE DEL NARS	4
2.3	LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO	7
<b>3</b>	<b>LE ATTIVITÀ SVOLTE DAL NARS NEL 2022</b>	<b>10</b>
3.1	I PARERI RESI AL CIPESS	10
3.1.1	<i>PARERE N. 1/2022 - STRADA DEI PARCHI S.P.A.</i>	<i>10</i>
3.1.2	<i>PARERE N. 2/2022 - TANGENZIALE DI NAPOLI.</i>	<i>11</i>
3.2	LE ATTIVITÀ DI REVISIONE DEI CONTRATTI DI CONCESSIONE E DI PPP	12
3.3	LE ULTERIORI ATTIVITÀ SVOLTE DAL NARS E DALLA STRUTTURA TECNICA DI SUPPORTO	14
<b>4</b>	<b>EVOLUZIONE NORMATIVA E REGOLATORIA</b>	<b>16</b>



## **1 PREMESSA**

La presente Relazione è resa, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lett. e), del DPCM 25 novembre 2008 e ss.mm.ii., al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS), nella nuova denominazione in vigore dal 1° gennaio 2021.

La Relazione descrive il ruolo del Nucleo di consulenza per l'Attuazione delle linee guida per la Regolazione dei Servizi di pubblica utilità (NARS), quale organo di supporto tecnico giuridico-economico del CIPESS - e, quindi, in ultima istanza, del Governo - in ambito infrastrutturale, specialmente nel comparto del trasporto, finalizzato alla concreta attuazione della programmazione in materia attraverso contratti di programma, atti convenzionali e gli altri strumenti che sovrintendono i rapporti pubblico-privato nei settori interessati, con particolare attenzione alla tutela della finanza pubblica.

Oltre a dare conto dei principali sviluppi normativi nei settori di competenza del NARS, la presente Relazione s'incetra sugli esiti delle attività svolte dal Nucleo nel corso del 2022, in ambito autostradale e aeroportuale. La Relazione rappresenta inoltre, sinteticamente, le principali attività della struttura di supporto al Nucleo costituita dagli esperti presso il Dipartimento per la Programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE).

L'attività del NARS e della struttura di supporto, a seguito dell'emergenza sanitaria, si è svolta prevalentemente con modalità a distanza, anche attraverso riunioni in modalità di videoconferenza.

Hanno coordinato il lavoro: Dott. Giuseppe Surdi, Segretario del NARS, e il Dott. Marco Tranquilli, Responsabile d'area delle procedure di revisione dei piani economico-finanziari.

Hanno collaborato alla stesura del documento gli esperti della struttura tecnica a supporto del NARS: Avv. Paola Balzarini, Avv. Antonio Curatola, Cons. Roberto D'Alessandro, Prof. Simone Lucattini, Ing. Michele Mongelli, Dott. Marco Tranquilli.

Hanno collaborato alla elaborazione dei testi: Carla Forti e Claudia Cuna componenti della Segreteria NARS.

Ha curato l'*editing*: Claudia Cuna, componente della Segreteria NARS.



## 2 IL NARS

### 2.1 IL RUOLO DEL NARS

Con delibera CIPE 8 maggio 1996, n. 81, è stato istituito il Nucleo di consulenza per l'Attuazione delle linee guida per la Regolazione dei Servizi di pubblica utilità, di seguito NARS o Nucleo, presso la Segreteria del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (oggi Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile - CIPESS), secondo quanto previsto dal punto 20 della delibera CIPE 24 aprile 1996, n. 65.

Il NARS opera dal 2006 presso il Dipartimento per la Programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>1</sup>, in base all'art. 1, comma 2, della legge 17 luglio 2006, n. 233, e il suo funzionamento è disciplinato dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 novembre 2008 e ss.mm.ii..

Il Nucleo è un organismo tecnico di consulenza e supporto alle attività del CIPESS, in materia di approvazione dei Contratti di programma nonché degli atti convenzionali comunque denominati, con particolare riferimento ai profili di finanza pubblica, oltre che in tutti gli altri casi previsti dalla normativa. In tale contesto, la sua attività si concretizza nell'espressione di pareri, resi al CIPESS e alle Amministrazioni richiedenti, di raccomandazioni e di proposte operative nei settori di competenza.

Fermo restando quanto riferito in relazione alle funzioni attribuite al Nucleo e ai contigui poteri del CIPESS, e in disparte la più ampia portata delle relative attribuzioni in tema di credito d'imposta, i compiti attualmente attribuiti al NARS includono l'espressione di pareri al Comitato o alle Amministrazioni richiedenti nell'ambito dei seguenti procedimenti (figura 1):

- I. aggiornamento o revisione quinquennale dei piani economico finanziari e degli atti convenzionali relativi alle concessioni autostradali, laddove comportino variazioni o modificazioni al piano degli investimenti ovvero ad aspetti di carattere regolatorio a tutela della finanza pubblica;
- II. approvazione dei Contratti di programma nonché degli atti convenzionali comunque denominati, con particolare riferimento ai profili di finanza pubblica;
- III. assegnazione delle misure di defiscalizzazione e riconoscimento delle misure agevolative relative al credito di imposta, per la realizzazione di infrastrutture o il riequilibrio dei piani economico-finanziari;
- IV. revisione dei piani economico-finanziari relativi a contratti di concessione e di partenariato pubblico privato a seguito di fatti, non riconducibili al concessionario o all'operatore economico, che incidono sull'equilibrio del piano economico-finanziario.

---

<sup>1</sup> Il NARS ha operato, originariamente, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Il NARS può disporre audizioni in tema di servizi di pubblica utilità e relaziona annualmente al CIPESS sull'attività svolta.

**FIG. 1 - AMBITI DI ATTIVITÀ DEL NARS**



## 2.2 LA COMPOSIZIONE DEL NARS

La composizione del NARS è regolamentata dal citato DPCM del 25 novembre 2008, così come modificato dai successivi DPCM del 2 agosto 2010, del 8 agosto 2016 e del 18 febbraio 2020.

Il NARS è composto, oltre che dal Capo del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (di seguito «Dipartimento»), in qualità di Coordinatore, e dal Segretario del NARS, anche dai Rappresentanti, nonché da un Supplente per ciascun Rappresentante in assenza di quest'ultimo, designati da<sup>2</sup>:

- a. Ministro dell'economia e delle finanze;
- b. Ministro della transizione ecologica;
- c. Ministro dello sviluppo economico;
- d. Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili;
- e. Sottosegretario di Stato con delega per le politiche e gli affari europei;
- f. Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie;

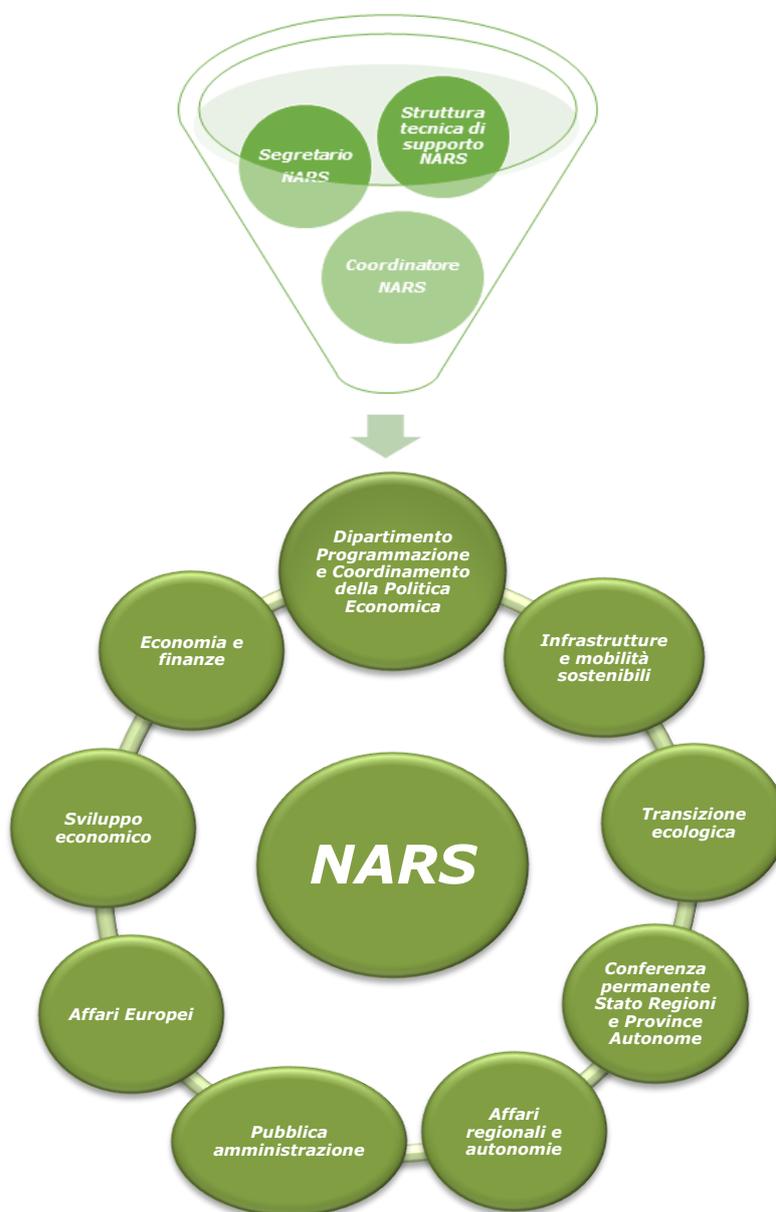
---

<sup>2</sup> Con il decreto-legge 11 novembre 2022, n. 173, convertito con modificazioni dalla legge 16 dicembre 2022, n. 204, sono stati ridenominati alcuni Ministeri, nei seguenti termini: b. Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica; c. Ministero delle imprese e del made in Italy; d. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Inoltre, con DPCM 23 ottobre 2022 e 10 novembre 2022 è stato conferito l'incarico al: e. Ministro delegato per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR.

- g. Ministro delegato per la pubblica amministrazione;
- h. Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Al Segretario del NARS compete il coordinamento dell'attività istruttoria, curata da un'apposita Struttura tecnica di supporto, composta da esperti di comprovata esperienza specifica nelle materie di competenza del NARS, nominati con decreto del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega al CIPSS (figura 2). Per la trattazione delle questioni concernenti le misure di defiscalizzazione di cui all'art. 18 della legge n. 183/2011, nonché relative al "credito d'imposta" di cui all'art. 33 del decreto-legge n. 179/2012, la composizione del NARS è integrata con due ulteriori Componenti designati, rispettivamente, dal Ministro dell'economia e delle finanze e dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

**FIG. 2 - COMPOSIZIONE, COORDINAMENTO E SUPPORTO TECNICO DEL NARS**



La composizione del Nucleo per l'anno 2022 è rappresentata nella seguente Tabella 1.

**TAB. 1 – COMPOSIZIONE DEL NARS 2022**

<b>Presidenza del Consiglio dei Ministri</b>	Prof. <b>Marco Leonardi</b> – <i>Coordinatore fino al 06.12.2022</i> Cons. <b>Bernadette Veca</b> – <i>Coordinatore dal 12.12.2022</i> Dott. <b>Giuseppe SURDI</b> – <i>Segretario</i>
<b>Ministero dell'economia e delle finanze</b>	Dott.ssa <b>Nunzia VECCHIONE</b> – <i>effettivo</i> Dott.ssa <b>Maria Teresa MAZZITELLI</b> – <i>supplente</i> <b>Componente aggiuntivo per le misure agevolative fiscali:</b> Dott. <b>Roberto CICIANI</b> – <i>effettivo</i>
<b>Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili</b>	Dott. <b>Enrico PUJIA</b> – <i>effettivo</i> Dott. <b>Felice MORISCO</b> – <i>supplente</i> <b>Componente aggiuntivo per le misure agevolative fiscali:</b> Dott. <b>Angelo MAUTONE</b> – <i>effettivo</i>
<b>Ministero della transizione ecologica</b>	Cons. <b>Nicolò DE SALVO</b> – <i>effettivo fino al 24.7.2022</i> Ing. <b>Laura D'APRILE</b> – <i>effettivo dal 25.7.2022</i> Dott.ssa <b>Rosaria Fausta ROMANO</b> – <i>supplente fino al 24.7.2022</i> Dott. <b>Giuseppe LO PRESTI</b> – <i>supplente dal 25.7.2022</i>
<b>Ministero dello sviluppo economico</b>	Dott.ssa <b>Loredana GULINO</b> – <i>effettivo</i> Dott. <b>Giuseppe BRONZINO</b> – <i>supplente</i>
<b>Sottosegretario di Stato per le politiche e gli affari europei</b>	Cons. <b>Francesco TUFARELLI</b> – <i>effettivo</i> Cons. <b>Valerio VECCHIETTI</b> – <i>supplente</i>
<b>Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie</b>	Cons. <b>Ermenegilda SINISCALCHI</b> – <i>effettivo</i> Cons. <b>Giovanni VETRITTO</b> – <i>supplente</i>
<b>Ministro delegato per la semplificazione e la Pubblica Amministrazione</b>	Cons. <b>Marcello FIORI</b> – <i>effettivo</i>
<b>Conferenza permanente Stato Regioni e Province Autonome</b>	Dott.ssa <b>Gabriella MASSIDDA</b> – <i>effettivo</i> Avv. <b>Giuseppe CARANNANTE</b> – <i>supplente</i>

Nello svolgimento della propria attività, il Nucleo ricorre anche al contributo di Organismi tecnici (Banca d'Italia, ISTAT e altri) e può operare attraverso Gruppi di lavoro anche "tematici", il cui coordinamento è affidato ad esperti delle singole materie.

Gli esperti del NARS nel 2022 sono riportati nella seguente Tabella 2.

**TAB. 2 - ESPERTI NARS 2022**

<b>Esperto</b>	<b>Area</b>
Avv. <b>Paola Balzarini</b>	Giuridico-legale
Avv. <b>Antonio Curatola</b>	Giuridico-legale
Cons. <b>Roberto D'Alessandro</b>	Giuridico-legale
Ing. <b>Antonino Lo Burgio</b> – <i>fino al 27.12.2022</i>	Tecnico-ingegneristica
Prof. <b>Simone Lucattini</b>	Giuridico-legale
Dott. <b>Luca Murrau</b>	Economico-finanziaria
Prof. <b>Domenico Rocco Siclari</b> – <i>fino al 29.12.2022</i>	Giuridico-legale
Dott. <b>Giuseppe Surdi</b>	Economico-finanziaria
Dott. <b>Marco Tranquilli</b>	Economico-finanziaria

Il dott. Marco Tranquilli, esperto a supporto del NARS, con determina n. 401 del 31.01.2022 del Capo dipartimento *pro tempore*, ha assunto il ruolo di Responsabile d'area delle procedure di revisione dei piani economico-finanziari delle concessioni e delle operazioni di partenariato pubblico-privato per le attività svolte dal NARS, ai sensi degli art. 165, comma 6, e 182, comma 3, del decreto legislativo n. 50 del 2016.

### **2.3 LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

La cornice normativa che definisce il perimetro di azione del NARS, inteso come l'insieme degli ambiti in cui è chiamato a rendere al CIPESS il proprio parere, è rappresentata dalle seguenti disposizioni legislative:

- art. 37, comma 6-ter, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, recante "*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*";
- art. 43, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, recante "*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*";
- art. 18 della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)*";
- art. 33, commi 2 e 3, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, recante "*Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*";
- art. 165, comma 6, e art. 182, comma 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante "*Codice dei Contratti pubblici*", come modificati dal decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56.

Nel dettaglio:

- l'art. 37, comma 6-ter, del d.l. 201/2011, e s.m.i., fa salve le competenze del MIT (già MIMS), del MEF e del CIPESS in materia di approvazione di contratti di programma nonché di atti convenzionali, con particolare riferimento ai profili di finanza pubblica;
- l'art. 43, comma 1, del d.l. 201/2011, e s.m.i., disciplina i procedimenti di approvazione degli aggiornamenti o delle revisioni delle convenzioni autostradali che comportano variazioni o modificazioni al piano degli investimenti o ad aspetti di carattere regolatorio a tutela della finanza pubblica. La disposizione è stata modificata dall'art. 16 del decreto-legge 28 settembre 2018 n. 109 recante "*Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze*", come convertito dalla legge 16 novembre 2018 n. 130. Nello specifico, è attualmente previsto che gli atti siano trasmessi, sentita l'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) per i profili di competenza di cui all'art. 37, comma 2, lett. g) del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, dal MIT (già MIMS) al CIPESS che, sentito il NARS, si pronuncia entro trenta giorni. All'esito favorevole di tale procedura, i suddetti atti convenzionali sono 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 loro avvenuta trasmissione ad opera dell'amministrazione concedente. È opportuno ricordare che, a seguito della detta modifica legislativa, l'ART, con n. 16 delibere (dalla n. 64 alla n. 79) del 19 giugno 2019, ha approvato il sistema tariffario di pedaggio basato sul metodo del *price cap* con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale delle concessioni interessate;
- l'art. 18 della l. 183/2011, e s.m.i. disciplina le misure di defiscalizzazione previste al fine di favorire la realizzazione di nuove infrastrutture da eseguirsi con contratti di Partenariato Pubblico Privato, riducendo, ovvero azzerando, il contributo pubblico a fondo perduto, in modo da assicurare la sostenibilità economica dell'operazione tenuto conto delle condizioni di mercato. Inoltre, a seguito di integrazione della norma da parte dell'art. 33, comma 3, lett. b), del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, l'utilizzo delle dette misure di defiscalizzazione è stato esteso anche alle infrastrutture di interesse strategico già affidate o in corso di affidamento, con contratti di Partenariato Pubblico Privato, laddove risulti necessario ripristinare l'equilibrio del piano economico finanziario. Al riguardo, con modifica apportata dal richiamato art. 33, comma 3, lett. b), del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, il legislatore ha previsto che il CIPESS - previo parere del NARS - con propria delibera, adottata su proposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), determini l'importo del contributo pubblico a fondo perduto, quello necessario per il riequilibrio del piano economico finanziario, l'ammontare delle risorse disponibili a legislazione vigente utilizzabili, l'ammontare delle misure di defiscalizzazione da riconoscere a compensazione della quota di contributo mancante, nonché i criteri e le modalità per la rideterminazione della misura delle agevolazioni in caso di miglioramento dei parametri posti a base del piano economico finanziario e ogni altra disposizione attuativa dell'articolo. Allo scopo, è disposta l'integrazione del NARS con due ulteriori Componenti, designati, rispettivamente, dal MEF e dal MIT;

- l'art. 33, comma 2, del d.l. 179/2012, disciplina il riconoscimento delle misure di incentivazione alla realizzazione delle nuove opere infrastrutturali previste in piani o programmi approvati da Amministrazioni pubbliche, di importo superiore a 50 milioni di euro, mediante l'utilizzazione dei contratti di Partenariato Pubblico Privato. Le misure in oggetto consistono sia nel riconoscimento di un credito di imposta a valere sull'IRES e sull'IRAP generate in relazione alla costruzione e gestione dell'opera, sia nel riconoscimento di un'esenzione dal pagamento del canone di concessione nella misura necessaria al raggiungimento dell'equilibrio del piano economico finanziario. In particolare, è previsto che il CIPESS - previo parere del NARS - con proprie delibere, adottate su proposta del MIT, di concerto con il MEF, individui sia l'elenco delle opere che, per effetto dell'applicazione delle misure di incentivazione in oggetto, conseguono le condizioni di equilibrio economico-finanziario necessarie a consentirne il finanziamento, sia il valore complessivo delle opere che possono accedere alle agevolazioni. Allo scopo, è disposta l'integrazione del NARS con due ulteriori Componenti, designati, rispettivamente, dal MEF e dal MIT;
- gli artt. 165, comma 6, e 182, comma 3, del d.lgs. 50/2016 e s.m.i., recante "Codice dei Contratti Pubblici", disciplinano la revisione dei piani economico finanziari, rispettivamente, dei contratti di concessione e di partenariato pubblico privato a seguito di fatti, non riconducibili al concessionario o all'operatore economico, che incidono sull'equilibrio del PEF. Nello specifico, nei casi suddetti è ammessa la possibilità di procedere a una revisione del piano economico finanziario, da attuarsi mediante la rideterminazione delle condizioni di equilibrio. La revisione deve consentire la permanenza dei rischi trasferiti in capo all'operatore economico e delle condizioni di equilibrio economico finanziario relative al contratto. Nel caso di opere di interesse statale, ovvero finanziate con contributo a carico dello Stato, ai fini della tutela della finanza pubblica strettamente connessa al mantenimento della predetta allocazione dei rischi, la sopra citata revisione è subordinata alla valutazione del NARS. Negli altri casi, è facoltà dell'amministrazione aggiudicatrice sottoporre la revisione alla previa valutazione del Nucleo.

### **3 LE ATTIVITÀ SVOLTE DAL NARS NEL 2022**

#### **3.1 I PARERI RESI AL CIPESS**

Nel corso dell'anno 2022 il NARS, nell'ambito della propria attività di supporto al CIPESS, ha reso due pareri, di seguito elencati:

- **n. 1/2022** (4 maggio 2022) Strada dei Parchi S.p.A. – Tratte Autostradali A24-A25. Aggiornamento/revisione del Piano economico finanziario;
- **n. 2/2022** (26 luglio 2022) Tangenziale di Napoli. Aggiornamento del Piano economico finanziario e Atto Aggiuntivo.

Tra le attività svolte, oltre a quella consultiva sopra richiamata, il NARS e la sua struttura tecnica hanno supportato il DIPE su diverse materie di propria competenza, come meglio di seguito illustrato.

##### **3.1.1 PARERE N. 1/2022 - STRADA DEI PARCHI S.P.A.**

Nel corso della riunione deliberativa del 04 maggio 2022, il NARS si è espresso con il parere n. 1/2022 in ordine alla proposta da ultimo avanzata da Strada dei Parchi SpA (SdP) di aggiornamento e revisione del Piano economico finanziario relativo alla concessione delle tratte autostradali A24-A25, relativo ai due periodi regolatori scaduti rispettivamente, a dicembre 2013 e dicembre 2018, con riferimento alla Convenzione Unica stipulata tra ANAS SpA (alla quale dal 2012 è subentrato il Ministero dei Trasporti) e SdP sottoscritta nel 2009, anche in conseguenza dei noti eventi sismici che hanno interessato anche il tracciato. Nel corso del tempo sono stati istituiti tavoli tecnici di lavoro con la società concessionaria e la partecipazione delle amministrazioni competenti, al fine di individuare le ipotesi sostenibili sotto il profilo tecnico-economico per la predisposizione di una proposta di PEF anche ai fini della sottoposizione alle Autorità europee; è stato, inoltre, nominato *ex lege* di un Commissario straordinario per le attività di messa in sicurezza della infrastruttura.

Il NARS ha evidenziato come sin dal 2014 il concessionario, in considerazione degli elevati costi per la messa in sicurezza dell'infrastruttura e del limitato traffico autostradale, abbia formulato molteplici proposte di aggiornamento/revisione del PEF. Dette proposte sono state ritenute non ammissibili dalle amministrazioni competenti, nelle varie sedi, per il concorrere di diversi motivi, tra i quali: non conformità alla normativa nazionale e comunitaria di riferimento; incompatibilità con il quadro regolatorio applicabile; insostenibilità per la finanza pubblica, diretta o indiretta; insostenibilità tariffaria; proposte di azzeramento dei debiti nei confronti di ANAS; richieste di contributi pubblici diretti; richieste di elevati valori di subentro a fine concessione.

Il NARS ha, altresì, preso atto dello sforzo operato da ultimo dal Commissario *ad acta*, nominato dal Consiglio di Stato per la conclusione della procedura di aggiornamento/revisione del PEF, coadiuvato dal MIT (già MIMS) e MEF nel tentativo di rinegoziazione.

Il Nucleo ha evidenziato che il PEF, da ultimo iscritto dal Commissario *ad acta* all'OdG del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile, non era idoneo a costituire allegato alla convenzione unica della concessione, segnalando pertanto l'impossibilità di procedere con il suo aggiornamento/revisione. Il Nucleo ha

riscontrato come, ferme le necessarie verifiche da parte dell'ART e degli altri soggetti competenti in relazione alle ipotesi poste alla base del piano economico-finanziario, la dinamica tariffaria elaborata dal concessionario avrebbe previsto, a fronte di un PEF senza investimenti, sia un insostenibile aumento del 15,81% all'anno delle tariffe all'utenza, sia la formazione di un non trascurabile valore di subentro al termine della concessione.

Nello specifico, oltre ad evidenziare elementi documentali e procedimentali (tra cui l'assenza agli atti sia dello schema di atto aggiuntivo e dei relativi allegati, ad esclusione dei PFF/PFR, sia del parere della competente Autorità), il Nucleo ha rilevato, sotto l'aspetto puramente economico-finanziario, alcune criticità relative al calcolo effettuato dalla concessionaria per la determinazione del Capitale investito netto (CIN) peraltro più volte segnalate in precedenza dai Ministeri competenti, dall'ART e dal NARS stesso nel corso dell'iter istruttorio. Il Nucleo ha riscontrato anche ulteriori profili di criticità - anch'essi già segnalati nel corso del tempo dalle amministrazioni competenti e dallo stesso NARS - in merito ai seguenti aspetti: tassi applicati (WACC, TIR, efficientamento, inflazione); incremento tariffario; valore di subentro.

Il CIPESS si è successivamente espresso con la delibera n. 21 del 5 maggio 2022.

### ***3.1.2 PARERE N. 2/2022 - TANGENZIALE DI NAPOLI.***

Nel corso della riunione deliberativa del 26 luglio 2022 il NARS si è espresso con il parere n. 2/2022 formulando alcune prescrizioni e raccomandazioni relativamente allo schema di secondo atto aggiuntivo alla convenzione unica, al relativo PEF e al Piano finanziario regolatorio della concessionaria autostradale Tangenziale di Napoli Spa.

La Convenzione Unica stipulata tra ANAS Spa (alla quale dal 2012 è subentrato il Ministero dei Trasporti) e Tangenziale di Napoli Spa è stata sottoscritta il 28 luglio 2009. Le parti hanno successivamente siglato in data 22 febbraio 2018 il primo atto aggiuntivo alla convenzione unica, che includeva l'aggiornamento del Piano economico finanziario relativo al periodo regolatorio 2014-2018.

All'esito dell'iter istruttorio - nell'ambito del quale la concessionaria ha recepito, nel secondo atto aggiuntivo relativo al periodo regolatorio 2019-2023, le osservazioni formulate dalle amministrazioni competenti e dall'ART - la Direzione generale del MIMS ha richiesto l'iscrizione all'Odg del CIPESS.

Ciò posto, tenuto conto della documentazione ricevuta, il NARS - oltre a sviluppare una attività istruttoria che ha consentito di calmierare la remunerazione, in ossequio alle previsioni regolatorie, e conseguentemente le tariffe (il cui aumento tariffario annuo è stato ridotto allo 0,39%) - ha formulato una serie di prescrizioni e raccomandazioni orientate al perfezionamento degli atti convenzionali e concernenti i seguenti aspetti: obblighi di esternalizzazione, anche alla luce della giurisprudenza amministrativa successiva alla sentenza della Corte costituzionale n. 218 del 2021; modifiche dell'articolato dell'atto aggiuntivo, volte sia al rispetto della normativa applicabile e della disciplina regolatoria di riferimento.

Le prescrizioni e le raccomandazioni di cui al parere NARS n. 2 del 26 luglio 2022 sono state fatte proprie e recepite nella Delibera n. 27 del 02 agosto 2022, con la quale il CIPE ha formulato parere favorevole in ordine allo schema di secondo atto aggiuntivo alla

convenzione della Tangenziale di Napoli S.p.a. e al relativo Piano economico finanziario per il periodo regolatorio 2019-2023.

### **3.2 LE ATTIVITÀ DI REVISIONE DEI CONTRATTI DI CONCESSIONE E DI PPP**

Con riferimento alle procedure di revisione dei contratti di concessione e dei contratti di partenariato pubblico-privato, è noto come gli artt. 165, co. 6, e 182, co. 3, del Codice dei contratti pubblici demandino al NARS - ai fini della tutela della finanza pubblica strettamente connessa al mantenimento della corretta allocazione dei rischi nel contratto tra parte pubblica e parte privata - la valutazione della revisione dei piani economico finanziari connessa al verificarsi di fatti non riconducibili all'operatore economico, obbligatoria per le amministrazioni nei casi di opere di interesse statale ovvero finanziate con contributo a carico dello Stato e facoltativa in tutti gli altri casi.

In questo contesto - interessato peraltro dagli effetti dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e, da ultimo, dall'aumento del costo delle materie prime e dell'energia dovuto all'attuale conflitto Russo-Ucraino - il NARS ha ritenuto opportuno fornire alle amministrazioni coinvolte nelle procedure di revisione dei contratti di concessione come in quelle dei contratti di partenariato pubblico-privato (per le quali, come noto, la revisione del PEF rappresenta usualmente lo snodo di maggiore delicatezza e di più complessa configurazione tecnica), un indirizzo omogeneo per la corretta applicazione della prescrizione normativa.

All'esito della seduta plenaria del 13 gennaio 2022, il NARS ha approvato le «Linee Guida - Valutazione delle revisioni del PEF ex art. 165 comma 6 e 182 comma 3 d.lgs. n. 50 del 2016 e s.m.i.», rendendole disponibili sul sito istituzionale ([www.programmazioneeconomica.gov.it](http://www.programmazioneeconomica.gov.it)) nelle quali sono contenute le indicazioni utili ai fini dell'espressione da parte del Nucleo.

Le suddette Linee Guida mirano a facilitare la richiesta di pareri da parte delle amministrazioni interessate e, a tal fine, sono articolate in due sole sezioni, di agevole consultazione. Nella prima sezione viene delineato il quadro normativo di riferimento, gli obiettivi e l'ambito di applicazione, nonché la modalità di richiesta della verifica, con la specificazione di alcune technicalità per la rideterminazione delle condizioni di equilibrio dei piani e, infine, si dà conto delle funzioni di valutazione proprie del NARS e della struttura tecnica di supporto. Nella seconda sezione, invece, è proposto un allegato alle Linee Guida, concernente le «Modalità di richiesta al NARS di valutazione della revisione del PEF».

In coerenza con le disposizioni transitorie del Codice, le Linee Guida si applicano alle procedure e ai contratti successivi all'entrata in vigore del d.lgs. n. 50 del 2016. Viene altresì esclusa l'applicabilità - fermo, in ogni caso, quanto previsto dalla legge - sia alle procedure che prevedono il coinvolgimento del NARS a supporto del CIPRESS sia ai contratti di leasing o di disponibilità, in quanto in entrambi i casi trattasi di procedure già diversamente regolate.

Le Linee Guida prevedono che l'Amministrazione trasmetta apposita richiesta a firma dell'organo di vertice, allegando idonea documentazione comprendente, oltre al bando di gara, anche il contratto vigente con relativi allegati, uno schema di atto aggiuntivo e le varie versioni del Piano economico finanziario utili allo scopo, con relative relazioni illustrative.

Inoltre, per poter procedere con l'istruttoria prodromica al rilascio del parere è previsto che l'amministrazione trasmetta una relazione dettagliata che illustri i presupposti e le circostanze che hanno determinato l'alterazione dell'equilibrio economico-finanziario del contratto, nonché il metodo prescelto dalle parti contrattuali per addivenire alla revisione del PEF.

Su tali basi e in forza delle competenze assegnate dalla legge, il Nucleo di consulenza esercita, quindi, i propri poteri di verifica a tutela della finanza pubblica, valutando i presupposti che hanno determinato la revisione del piano economico finanziario, esaminando lo schema di atto aggiuntivo e relativi allegati e analizzando la rideterminazione delle condizioni di equilibrio del PEF. Successivamente, ove ne ricorrano i presupposti, il Nucleo delibera il parere sulla scorta dell'istruttoria svolta dalla struttura tecnica di supporto, la quale è abilitata anche ad operare, con il Coordinatore e il Segretario, direttamente nelle interlocuzioni tecniche preliminari con le singole amministrazioni.

Su tale presupposto, il NARS ha espresso, in materia di riequilibrio, il proprio **parere n. R1/2022** del 25 ottobre relativo a una concessione di gestione di impianti di pubblica illuminazione, per la quale l'esigenza di addivenire a una revisione era insorta a causa dell'aumento straordinario dei prezzi dell'energia e dei materiali.

Il NARS ha riconosciuto che, nell'ambito della fattispecie sottoposta al suo esame, l'imprevedibile e straordinario aumento dei prezzi di prodotti petroliferi e dell'energia elettrica e, quindi dei materiali, costituisce - nella situazione straordinaria, aggravata dal conflitto russo-ucraino, che non poteva essere conosciuta o prevista dalle parti al momento della predisposizione degli atti della concessione - un presupposto legittimante la revisione del piano economico finanziario. Tale incremento eccezionale, infatti, può essere considerato evento imprevedibile non imputabile al concessionario e identificabile come causa di forza maggiore in grado di alterare l'ottimale allocazione del rischio e l'equilibrio economico finanziario della concessione.

Il Nucleo, inoltre, nel proprio parere ha indicato alcune accortezze necessarie per la corretta redazione del nuovo piano economico-finanziario e per la modifica dell'atto convenzionale, in particolare a garanzia della corretta allocazione dei rischi tra le parti.

Nell'ambito del citato parere il NARS ha, altresì, avuto modo di sottolineare come, *"essendo presumibile che l'aumento straordinario dei prezzi non conserverà la medesima consistenza lungo tutto il periodo concessori"*, sia opportuno *"evitare impropri «effetti trascinalamento» di lungo periodo"*. In quest'ottica, il Nucleo evidenzia come *"la verifica di congruità dell'impatto dei maggiori costi, connessa alla causa legittimante il riequilibrio, sia nel PEF di disequilibrio che nel PEF di riequilibrio, rappresenta l'asse portante della procedura"*.

Infine, nel suddetto parere il NARS ha raccomandato all'Amministrazione di tenere in debito conto, nell'ambito della procedura di riequilibrio, la presenza di eventuali misure di agevolazione e di possibili minori oneri che possano attenuare gli effetti sul concessionario dell'aumento generalizzato dei prezzi. Il Nucleo ha, altresì, raccomandato, in considerazione dell'elevata volatilità dei prezzi dell'energia, di considerare per questi ultimi

i valori il più possibile aggiornati al momento del riequilibrio, adoperando il massimo rigore nell'aggiornamento del canone in fase di esecuzione.

### **3.3 LE ULTERIORI ATTIVITÀ SVOLTE DAL NARS E DALLA STRUTTURA TECNICA DI SUPPORTO**

Nel corso del 2022 la struttura tecnica degli esperti di supporto al NARS, su indicazione del Coordinatore e del Segretario del Nucleo, ha fornito supporto al DIPE negli ambiti di attività nel seguito descritti.

Nel corso del 2022 è stata sviluppata un'attività di **ricognizione dello stato del settore aeroportuale**, ivi comprese la configurazione istituzionale dei contratti di programma e delle relative procedure, nonché dell'evoluzione normativa e regolatoria, anche alla luce dell'emergenza da Covid-19. Gli esiti della suddetta attività sono stati messi a disposizione del Nucleo per successivi approfondimenti finalizzati alle relative attività di competenza CIPESS.

Il documento ha rappresentato le trasformazioni istituzionali che hanno interessato il settore aeroportuale a partire dall'istituzione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, nell'ambito delle quali è stato confermato il ruolo del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS) nel supporto e nella supervisione allo sviluppo infrastrutturale del comparto, come peraltro messo in luce da un parere (n. 1908 del 20/11/2020) del Consiglio di Stato sulla competenza del CIPESS a pronunciarsi sui contratti di programma tra ENAC e gestori aeroportuali.

La ricognizione ha sinteticamente descritto il complesso sistema di *governance* del settore aeroportuale che vede la presenza di numerosi soggetti istituzionali coinvolti (ENAC, ART, MIMS, MEF e CIPESS-NARS) e gli elementi essenziale della sua evoluzione regolatoria, che peraltro nella sua applicazione è risultata significativamente interessata dall'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Il documento ha, infatti, dato conto dell'impatto della pandemia nel biennio 2020-2021 e delle misure di contenimento, adottate dalle autorità pubbliche che hanno concorso alla determinazione di una drastica riduzione del traffico aereo, in particolare passeggeri, con il sostanziale azzeramento dell'attività di volo in alcune mensilità. Tale situazione ha comportato, da un lato, un effetto significativo sui risultati economici dei gestori aeroportuali, per quanto mitigato da interventi normativi di supporto *ad hoc*, messi in campo nel corso del tempo. Dall'altro lato, si è venuta a determinare una sostanziale stasi procedurale, anche con misure che hanno di fatto congelato le modifiche regolatorie in corso.

Con riferimento alle altre attività svolte si rappresenta in particolare che gli esperti della struttura tecnica hanno coordinato e partecipato all'elaborazione del **Vademecum del DIPE "PPP & CONTRATTI DI PRESTAZIONE ENERGETICA (EPC)"**, indirizzato agli attori pubblici e privati operanti nel settore dell'efficientamento energetico attraverso il ricorso a contratti cosiddetti EPC attraverso operazioni di PPP; gli esperti hanno inoltre partecipato all'elaborazione dell'**aggiornamento della pubblicazione "Partenariato Pubblico Privato (PPP) – 100 domande e risposte: una guida per le Amministrazioni"**, che analizza anche le evoluzioni normative, le linee guida istituzionali e le specifiche novità anche in ambito PNRR.

Ulteriori attività svolte dalla struttura tecnica di esperti nel corso del 2022 sono consistite nel supporto al DIPE in materia di contenzioso e di analisi normativa.

## 4 EVOLUZIONE NORMATIVA E REGOLATORIA

Il 2022 è stato caratterizzato da molteplici interventi normativi nel settore delle infrastrutture e dei trasporti.

Con particolare riferimento agli ambiti di competenza e di attenzione del NARS, si evidenziano nel seguito, in primo luogo, le misure contenute nel decreto-legge n. 68 del 16 giugno 2022, convertito con modificazioni dalla legge 5 agosto 2022, n. 108.

Al fine di favorire l'attuazione delle sinergie all'interno del gruppo Ferrovie dello Stato italiane, nonché per rilanciare gli investimenti nel settore delle infrastrutture attraverso la programmazione, la progettazione, la realizzazione e la gestione integrata delle reti ferroviarie e stradali di interesse nazionale, l'*articolo 6-bis* del suindicato d.l. n. 68/2022 consente ad ANAS S.p.A. e alle società da questa controllate di:

- stipulare accordi e convenzioni con le altre società del gruppo Ferrovie dello Stato in deroga al Codice dei contratti pubblici - ad eccezione delle norme che costituiscono attuazione delle disposizioni delle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali - al fine di potersi avvalere delle prestazioni di beni e servizi resi dalle altre società del gruppo;
- avvalersi dei contratti, compresi gli accordi quadro, stipulati dalle altre società del gruppo Ferrovie dello Stato per gli acquisti in modo unitario di beni e servizi;
- concedere alle altre società del gruppo Ferrovie dello Stato l'uso di beni immobili in gestione.

Con riferimento al settore autostradale, l'*articolo 7-bis* del suindicato d.l. n. 68/2022 reca disposizioni urgenti in materia di concessioni e infrastrutture, relativamente ad alcuni profili della disciplina della revoca delle concessioni autostradali, quali la modalità di determinazione del corrispettivo dovuto al concessionario in caso di estinzione della concessione per inadempimento dello stesso concessionario e la modalità di determinazione del risarcimento dovuto al concedente per i danni causati da tale inadempimento, tenendo conto anche delle risultanze delle ispezioni effettuate dall'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali finalizzate a verificare lo stato dell'infrastruttura autostradale oggetto di concessione.

In aggiunta, va osservato che l'*articolo 7-ter* del detto d.l. n. 68/2022 introduce disposizioni urgenti per la gestione e la sicurezza delle tratte autostradali A24 e A25, con specifico riferimento alla convenzione del 18 novembre 2009, sottoscritta tra Anas S.p.A. e Strada dei Parchi S.p.A., per la gestione in concessione della rete autostradale costituita dalle predette tratte autostradali e alla intervenuta risoluzione della stessa per grave inadempimento del concessionario. In particolare, vengono fornite disposizioni finalizzate a garantire sia la continuità e la sicurezza della circolazione lungo le tratte autostradali in oggetto, sia la realizzazione, su di esse, dei necessari interventi di ripristino e messa in sicurezza (anche antisismica). Vengono altresì fornite disposizioni finalizzate al mantenimento dei livelli occupazionali del personale di Strada dei Parchi.

Con il decreto-legge n. 198 del 29 dicembre 2022, invece, sono state adottate diverse disposizioni di proroga di termini legislativi in scadenza. In particolare, sempre con riferimento al settore autostradale, si segnala che, ai sensi dell'*articolo 10, comma 4*, è stato differito al 31 dicembre 2023 il termine per il perfezionamento dell'aggiornamento dei piani economico-finanziari (e per il conseguente adeguamento delle tariffe) presentati entro il 30 marzo 2020 dai concessionari autostradali il cui periodo regolatorio quinquennale è pervenuto a scadenza.

Anche nell'ambito della regolazione dell'accesso alle infrastrutture e dei servizi di trasporto si è registrata, nel corso del 2022, l'adozione di diverse deliberazioni emanate dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART).

Con riferimento al settore autostradale si menzionano, in particolare, i seguenti atti:

- la delibera n. 216/2022 del 16 novembre 2022, con la quale, relativamente alla Convenzione Unica stipulata in data 31 maggio 2017 tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la Società di Progetto Autovia Padana S.p.a., è stato avviato il procedimento volto a stabilire il sistema tariffario di pedaggio secondo una metodologia omogenea basata sul metodo del *price cap*, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale. Detto procedimento si è successivamente concluso con l'approvazione del sistema tariffario di pedaggio (rif. delibera n. 28/2023 del 23 febbraio 2023);
- la delibera n. 154/2022 del 14 settembre 2022, individua il tasso di remunerazione del capitale investito da utilizzarsi sino al successivo aggiornamento annuale, ai sensi dell'*Allegato A*, in un costo medio ponderato del capitale (*Weighted Average Cost of Capital - WACC*) nominale pre-tax è stato determinato pari al 6,03%, e mantiene fermi i valori del WACC indicati al punto 14.6 dell'*Allegato A* alla delibera n. 119/2017 e al punto 16.6 degli *Allegati A* alle delibere n. 73/2018, 133/2018, 64/2019, 65/2019, 66/2019, 67/2019, 68/2019, 69/2019, 70/2019, 71/2019, 72/2019, 73/2019, 74/2019, 75/2019, 76/2019, 77/2019, 78/2019, 79/2019, 119/2019, 29/2020, 106/2020, 87/2021 da applicarsi al primo periodo regolatorio del sistema tariffario definito dall'Autorità.

Con riferimento al settore aeroportuale si menzionano, in particolare, i seguenti atti:

- la delibera n. 42/2022 del 23 marzo 2022, con cui l'ART, preso atto degli esiti della verifica di impatto della regolazione, ha avviato il procedimento di revisione dei modelli di regolazione dei diritti aeroportuali approvati con la delibera n. 92/2017, come integrati dalla delibera n. 68/2021;
- la delibera n. 255/2022 del 29 dicembre 2022, con la quale l'ART ha differito al 1° febbraio 2023 l'entrata in vigore dei modelli di regolazione dei diritti aeroportuali di cui alla delibera n. 136/2020 del 16 luglio 2020, prevedendo, al contempo, che alle procedure di revisione dei diritti aeroportuali eventualmente avviate dal 1° gennaio 2023 sino al 31 gennaio 2023 si applichino i Modelli di cui alla delibera n. 92/2017, integrati con le disposizioni applicative e integrative di cui all'*Allegato A* alla delibera n. 68/2021.

Infine, sotto il profilo della prassi applicativa si segnala che l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), rifacendosi alle "*coordinate ermeneutiche elaborate dal NARS*" nel

parere n. R1 del 25 ottobre 2022 relativo a una istanza di riequilibrio ex art. 165, co. 6, del d.lgs. n.50/2016, con la Delibera n. 34 del 25 gennaio 2023 (recante un parere per la soluzione di talune controversie sorte nell'ambito di una concessione pluriennale di servizi) ha riconosciuto che *"nel contesto dell'attuale crisi energetica, l'aumento dei costi dell'energia elettrica giustifica la revisione delle condizioni di equilibrio economico – finanziario"*, poiché – come precisato dal NARS – *"tale eccezionale incremento può essere considerato evento imprevedibile non imputabile al concessionario, identificabile come causa di forza maggiore, in grado di alterare l'ottimale allocazione del rischio e l'equilibrio economico-finanziario, trattandosi di situazione straordinaria, aggravata dal conflitto russo-ucraino che non poteva essere conosciuta o prevista dalle parti al momento della predisposizione degli atti di gara"*.

Per questa via, l'ANAC giunge, quindi, ad affermare che *"fino a quando non si sarà risolta l'eccezionale crisi geopolitica e sanitaria in atto e l'andamento del prezzo dell'energia non tornerà ad essere imputabili alle normali fluttuazioni del mercato, le richiamate coordinate ermeneutiche elaborate dal NARS possano essere applicabili anche alle concessioni [...] la cui documentazione è stata predisposta in un momento in cui la crisi energetica era già in atto"*, in ragione del fatto che *"l'andamento della crisi (e dunque dei prezzi), appare, per la complessità dei fattori su di esso incidenti, del tutto sottratto alla capacità predittiva della più diligente delle amministrazioni e pertanto idoneo ad integrare un evento imprevedibile non imputabile al concessionario"*.



Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica  
Via della Mercede, 9  
00187 Roma

web: [www.programmazioneeconomica.gov.it](http://www.programmazioneeconomica.gov.it)