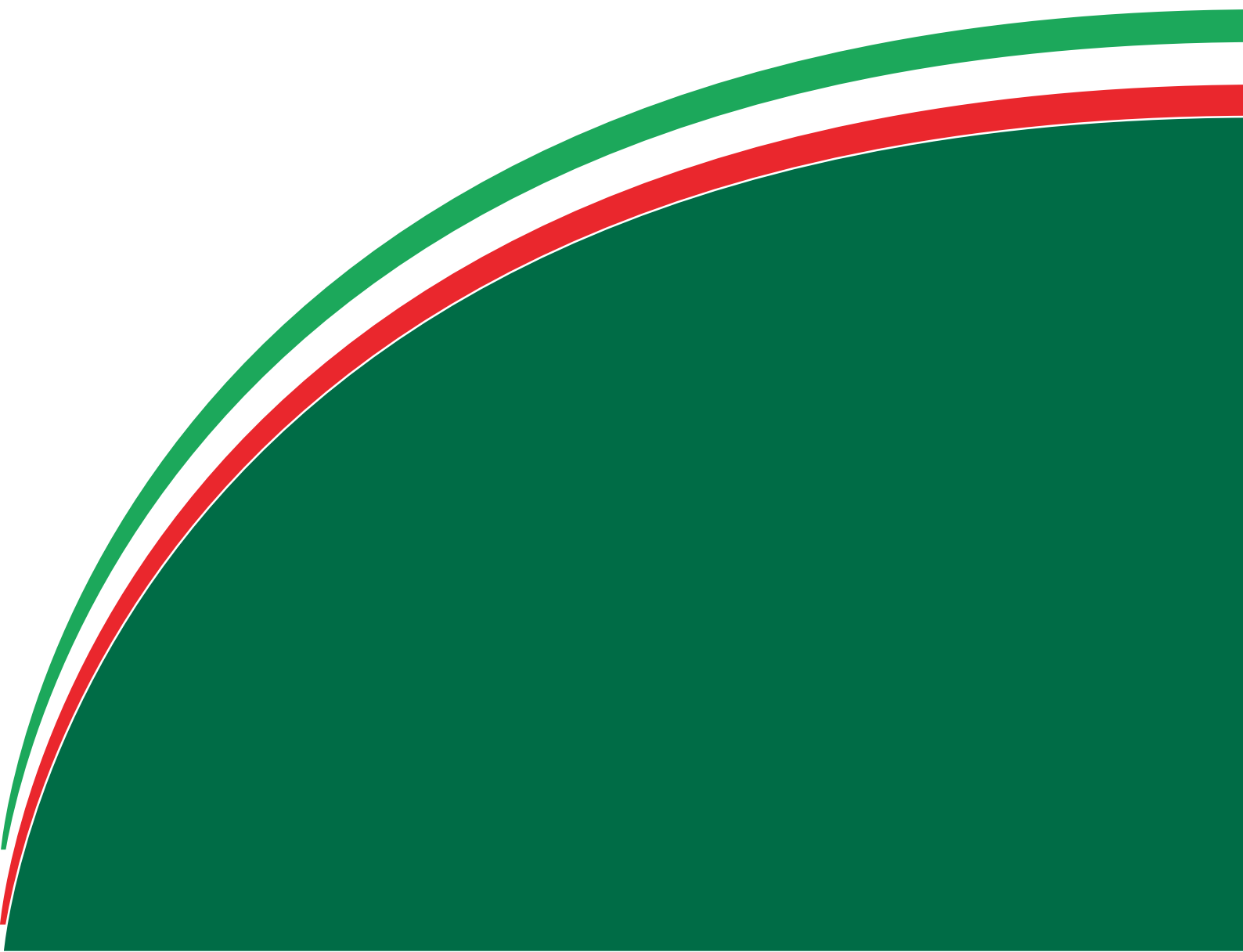




*Dipartimento per la Programmazione
e il Coordinamento della Politica Economica*

**Relazione al CIPE sull'attività svolta dal NARS
nel 2014**



RELAZIONE AL CIPE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL NARS NEL 2014

INDICE

Premessa	6
1 Il NARS	7
1.1 IL NUCLEO E IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO	7
1.2 LA COMPOSIZIONE DEL NARS	16
2 L'attività del NARS	20
2.1 L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA SUI PROGETTI OGGETTO DI PARERE	22
2.1.1 Gli aggiornamenti del periodo regolatorio	22
2.1.2 Le nuove convenzioni autostradali	27
2.1.3 L'Applicazione delle Misure di defiscalizzazione	32
2.1.4 Il settore aeroportuale –CdP e CdS ENAV	36
2.2 L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA SU TEMATICHE GENERALI	39
2.2.1 Procedure di riequilibrio economico finanziario delle concessioni di lavori pubblici	39
2.2.2 Equilibrio Economico Finanziario degli investimenti e il tasso di congrua remunerazione	41
3 Conclusioni e Programma di Lavoro	43
Allegato 1 – L'attuale Composizione del NARS	46
APPENDICE: L'ulteriore attività della Struttura Tecnica di Supporto al Nucleo	47

PREMESSA

La presente relazione è resa al CIPE ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lett. e), del DPCM 25 novembre 2008.

La Relazione dà conto degli sviluppi normativi nei settori di competenza del NARS sino al momento di adozione della stessa, descrive le attività svolte dal Nucleo nel 2014 e si chiude con una sintetica valutazione dei risultati di detta attività e con l'indicazione delle principali direttrici su cui in prosieguo il NARS intenda operare.

Gli esperti NARS che hanno curato la stesura della presente relazione sono: Gemma Gigli, Pasquale Marasco, Enrico Menduni de Rossi, Paolo Piacenza, Roberto Proietti, Giuseppe Surdi e Marco Tranquilli.

1 IL NARS

1.1 IL NUCLEO E IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Con delibera CIPE 8 maggio 1996 è stato istituito il Nucleo di consulenza per l'Attuazione e Regolazione dei Servizi di pubblica utilità (NARS), il quale è attualmente disciplinato dal D.P.C.M. 25 novembre 2008, modificato con D.P.C.M. 2 agosto 2010.

L'art. 1, comma 2, della legge 17 luglio 2006, n. 233, ha trasferito il Nucleo nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, incardinandolo presso il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE).

Il NARS è nato come organismo tecnico di consulenza e supporto alle attività del CIPE in materia tariffaria e di regolazione dei servizi di pubblica utilità non regolamentati da una specifica Autorità di settore e la sua attività, di fatto, si è concretizzata e sviluppata mediante la formulazione di pareri, resi al CIPE ed alle Amministrazioni richiedenti; di raccomandazioni e di specifiche proposte operative nei settori di competenza.

Come evidenziato nella relazione relativa all'anno 2013, parte delle originarie funzioni del CIPE e dei correlati compiti attribuiti al NARS dal citato DPCM 25 novembre 2008 per il settore dei trasporti è stata assorbita dalle funzioni attribuite all'Autorità di regolazione dei trasporti ("Autorità dei trasporti"), di cui all'art. 37 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e ss.mm.ii.. Si è già avuto modo di rilevare come l'articolo 43 di detto decreto legge abbia confermato - a tutela della finanza pubblica - le competenze del CIPE e del NARS in ordine agli aggiornamenti ed alle revisioni delle convenzioni autostradali vigenti che comportano variazioni o modificazioni al piano degli investimenti o che attengano ad aspetti di carattere regolatorio e come poi, in linea più generale, l'art. 36, comma 1, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, abbia confermato le competenze del CIPE e del NARS (oltre che del Ministero di settore e del Ministero dell'economia e delle finanze) in materia di approvazione della generalità dei contratti di programma e degli atti convenzionali.

Secondo le indicazioni fornite dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 41 dell' 11 febbraio 2013 compito dell'Autorità dei trasporti è "[..]dettare una cornice di regolazione economica, all'interno della quale Governo, Regioni ed enti locali sviluppano le politiche pubbliche in materia di trasporti, ciascuno nel relativo ambito.[...] per quanto riguarda le tariffe, i canoni e i pedaggi, le disposizioni impugnate attribuiscono all'Autorità il compito di stabilire solo i criteri, mentre resta impregiudicata in capo ai soggetti competenti la determinazione in concreto dei corrispettivi per i servizi erogati. Analogamente, riguardo ai bandi di gara, l'Autorità è investita della competenza a definire gli schemi, senza sostituirsi alle amministrazioni competenti nell'elaborazione in dettaglio dei bandi, delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e delle concessioni. Ciò vale anche con specifico riferimento al settore autostradale".

Sempre sotto il profilo istituzionale è stato in precedenza sottolineato come, a fronte di una rimodulazione delle funzioni originarie attinenti principalmente al settore dei trasporti, nel corso degli ultimi anni le competenze del NARS siano state integrate e innovate a seguito degli adempimenti ad esso assegnati, in tema di defiscalizzazione mirata al finanziamento di infrastrutture, dall'art. 18 della legge n. 183/2011, come modificato dall'articolo 33 del decreto legge n. 179/2012. La norma per ultimo citata ha anche inserito nel nostro ordinamento ulteriori misure agevolative volta ad incentivare la realizzazione - tramite il riconoscimento, per la realizzazione di nuove infrastrutture di importo non superiore a 200 milioni di Euro¹, la cui progettazione definitiva sia approvata entro il 31 dicembre 2016 - di un credito di imposta a valere sull'IRES e sull'IRAP a favore del soggetto privato titolare del contratto.

Ulteriore ampliamento delle funzioni del NARS era stato effettuato dall'art. 19, comma 1, lett. a), n. 2, del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69 (c.d. Decreto "Fare"), convertito con legge 9 agosto 2013, n. 98, che - modificando l'art. 143, comma 8, del d.lgs. n. 163/2006 (cd. Codice dei contratti pubblici) - ha previsto, in materia di concessioni di lavori pubblici, che il NARS si esprima in occasione della revisione dei piani economico-finanziari dovuta a variazioni apportate dalla stazione appaltante ovvero a nuove disposizioni normative o regolamentari che stabiliscano nuovi regimi tariffari o in grado, comunque, di incidere sull'equilibrio economico finanziario.

In un assetto istituzionale sostanzialmente invariato sono sopraggiunte, nel corso dell'anno 2014, disposizioni normative che hanno ulteriormente interessato la materia di competenza del NARS.

Una prima rilevante novità è recata dall'art. 36 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, che ha dettato disposizioni in vista dell'applicazione del monitoraggio finanziario a tutte le infrastrutture strategiche, tra cui sono da annoverare molti interventi di concessionari autostradali ed in particolare opere (quali la "Via del Mare", la "Pedemontana lombarda" e la Bre.Be.Mi.) che hanno formato oggetto di valutazione del Nucleo nel corso del 2014. La disposizione ha completato il quadro della strumentazione che, tramite l'apposizione del CUP su ogni progetto d'investimento ed il sistema MIP, consente al DIPE ed al NARS, quali organi di supporto al CIPE, di verificare che l'evoluzione fisica e finanziaria degli investimenti avvenga secondo le previsioni del piano economico - finanziario e del relativo cronoprogramma. In particolare il monitoraggio finanziario consente il controllo dei flussi finanziari di tutti gli operatori comunque coinvolti nella realizzazione dell'opera ed è mirato ad assicurare che l'attuazione delle pattuizioni convenzionali sia effettuata nel pieno rispetto della legalità ed al netto di infiltrazioni mafiose e di tentativi di corruzione.

¹ Soglia da ultimo modificata dall'art. 11, comma 1, lett. a) del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, come di seguito specificato.

Altre norme varate nel 2014 hanno inciso sull'ampiezza dei compiti del NARS, come per la materia del credito d'imposta, o hanno investito il settore dei trasporti, che – come esposto – ha rappresentato il settore tradizionale che ha maggiormente impegnato l'attività del NARS.

Sotto il primo aspetto è da segnalare che l'art. 11, comma 1, lett. a) del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133 (recante "*Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive*" e denominato "decreto sblocca Italia"), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, ha ampliato la portata delle misure agevolative previste dal comma 1 del richiamato art. 33 del decreto legge n. 179/2012 riferendole non più solo alle infrastrutture "*di rilevanza strategica nazionale*", bensì più genericamente a quelle "*previste in piani o programmi approvati da amministrazioni pubbliche*" e riducendo il valore delle opere di rilevanza strategica cui applicare le misure stesse da 200 milioni di Euro a 50 milioni di Euro: la soglia era già stata abbassata in precedenza ad opera dell'art. 19, comma 3, del decreto legge n. 69/2013 il quale aveva portato la stessa dagli originari 500 milioni di euro ai succitati 200 milioni di euro. Il valore complessivo delle altre opere cui la nuova normativa estende le agevolazioni in questione non può superare l'importo di due miliardi di euro².

Per quanto concerne il comparto dei trasporti, disposizioni particolarmente innovative e che hanno dato luogo ad accesi dibattiti sono state introdotte per il settore autostradale, per il quale, come esposto, persistono le funzioni attinenti alle modifiche delle convenzioni vigenti alla fine del 2011. Infatti l'art. 5 del citato decreto legge n. 133/2014, sostituito in sede di conversione con legge n. 164/2014 e modificato dall'art. 8, comma 10, lett. a) e b), del decreto legge 31 dicembre 2014, n. 192, ha stabilito, tra l'altro, che i concessionari di tratte autostradali nazionali, entro il 30 giugno 2015, sottopongono al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti le modifiche del rapporto concessorio in essere finalizzate a procedure di aggiornamento o revisione anche mediante l'unificazione di tratte interconnesse, contigue ovvero tra loro complementari, ai fini della loro gestione unitaria. Più specificatamente entro la data indicata i concessionari presentano un nuovo piano

² Secondo l'art. 33 del decreto legge 179/2012 il credito d'imposta può essere riconosciuto entro il limite massimo del 50 per cento del costo dell'investimento, non costituisce ricavo ai fini delle imposte dirette e dell'IRAP ed è utilizzato in sede di dichiarazione dei redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico - da adottare sentiti i Ministeri competenti nonché l'Agenzia delle entrate - sono stabiliti condizioni, criteri, modalità operative, di controllo e attuative. Il decreto deve determinare altresì le modalità atte ad assicurare l'effettiva sussistenza del carattere nuovo e aggiuntivo dell'intervento infrastrutturale proposto, la modulazione della struttura delle aliquote del credito d'imposta di cui lo stesso beneficia, anche in funzione delle specifiche condizioni di mercato dell'area interessata, e le forme di controllo e di monitoraggio, per garantire il conseguimento delle finalità sottese al beneficio concesso, tenuto conto della decisione della Commissione europea C(2012).

economico-finanziario, corredato di idonee garanzie e di asseverazione da parte di soggetti autorizzati, che deve assicurare l'equilibrio economico-finanziario, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, nonché la disponibilità delle risorse necessarie per la realizzazione degli interventi infrastrutturali previsti nelle originarie concessioni e di quelli ulteriori ora programmati.

La stipula di un atto aggiuntivo alla convenzione originaria o di apposita convenzione unitaria deve intervenire entro il 31 dicembre 2015. La norma è dichiaratamente finalizzata ad assicurare gli investimenti necessari per gli interventi di potenziamento, adeguamento strutturale, tecnologico e ambientale delle infrastrutture autostradali nazionali, nel rispetto dei parametri di sicurezza più avanzati prescritti da disposizioni dell'Unione Europea, nonché per assicurare un servizio reso sulla base di tariffe e condizioni di accesso più favorevoli per gli utenti.

La norma stessa stabilisce, inoltre, la procedura per dare attuazione al disposto legislativo³ e subordina comunque l'attuazione delle disposizioni descritte al rilascio del preventivo assenso da parte dei competenti organi dell'Unione Europea: tale previsione ha dato luogo a dubbi interpretativi inerenti, in particolare, all'ambito di applicazione ed al momento procedimentale nel quale occorre acquisire tale preventivo assenso e, quindi, sono stati avviati approfondimenti con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Per il citato settore autostradale e per gli altri settori del trasporto il menzionato "decreto sblocca Italia" ha dettato disposizioni intese a consentire una celere realizzazione degli interventi previsti o tramite introduzione di procedure accelerate per l'approvazione dei relativi contratti o tramite diretta finalizzazione di risorse.

Per il primo profilo è da rilevare:

1. settore autostradale: il quarto comma del menzionato articolo 5, al fine di accelerare l'iter relativo al riaffidamento delle concessioni autostradali A21 "Piacenza-Cremona-Brescia e diramazione per Fiorenzuola d'Arda (PC)" e A3 "Napoli-Pompei-Salerno", ha disposto l'approvazione degli schemi di convenzione e relativi piani economico - finanziari, come modificati secondo le prescrizioni rese dal NARS con i pareri nn. 6 e 7 del 7 agosto 2014 da considerarsi parte integrante della Convenzione ed i cui contenuti vengono esposti al successivo punto 2.1 della presente relazione;
2. settore ferroviario: l'art. 1, comma 10, del richiamato decreto legge n. 133/2014, convertito dalla legge n. 164/2014, reca disposizioni urgenti per sbloccare gli interventi sugli assi ferroviari Napoli - Bari e Palermo - Catania - Messina e, in linea più generale, per accelerare la conclusione del contratto

³il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti - sentita, per quanto di sua competenza, l'Autorità di regolazione dei trasporti - trasmette gli schemi di atto aggiuntivo o di convenzione e i relativi piani economico-finanziari, corredati dei pareri prescritti dalla normativa vigente, ivi compreso quello del CIPE, alle Camere per il parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si esprimono entro il termine di trenta giorni dalla trasmissione, decorso il quale il procedimento può, comunque, avere corso

con RFI il cui periodo di vigenza è scaduto e consentire la prosecuzione degli interventi sulla rete ferroviaria nazionale, stabilisce che il contratto di programma 2012-2016 parte investimenti, sottoscritto in data 8 agosto 2014 tra la società e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, è approvato con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione dello stesso decreto legge n. 133/2014. Lo schema di decreto è trasmesso alle Camere entro trenta giorni dalla predetta data, per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia. I pareri sono espressi entro il termine di trenta giorni dalla data di assegnazione, decorso il quale il decreto può comunque essere emanato;

3. settore aeroportuale: il medesimo decreto legge n. 133/ 2014 stabilisce che, per consentire l'avvio degli investimenti ivi previsti, sono approvati - con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti da adottarsi entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, che deve esprimersi improrogabilmente entro trenta giorni - i contratti di programma sottoscritti dall'ENAC con i gestori degli scali aeroportuali di interesse nazionale. Per gli stessi aeroporti il parere favorevole espresso dalle Regioni e dagli enti locali interessati sui piani regolatori aeroportuali - in base alle disposizioni del regolamento recante disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale di cui al decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383, e successive modificazioni - assorbe, a tutti gli effetti, la verifica di conformità urbanistica delle singole opere inserite negli stessi piani regolatori (cfr. art. 1, comma 11).

Allo scopo di garantire la tempestività degli investimenti negli aeroporti, il modello tariffario e il livello dei diritti aeroportuali sono elaborati entro ottanta giorni dall'apertura della procedura di consultazione e trasmessi all'Autorità di regolazione dei trasporti per la successiva approvazione entro i successivi quaranta giorni. Decorsi tali termini la tariffa aeroportuale entra in vigore, fatti salvi i poteri dell'Autorità di sospendere il regime tariffario ai sensi dell'articolo 80, comma 2, del decreto-legge n. 1/2012, convertito dalla legge n. 27/2012. Per i contratti di programma vigenti e per la loro esecuzione resta però ferma la disciplina in essi prevista in relazione sia al sistema di tariffazione, sia alla consultazione, salvo il rispetto del termine di centoventi giorni dall'apertura della procedura di consultazione per gli adeguamenti tariffari (cfr. art. 1, comma 11-bis).

Infine, per consentire la prosecuzione degli interventi previsti nel piano di investimento degli aeroporti i cui contratti di programma risultano scaduti alla data del 31 dicembre 2014, i corrispettivi tariffari per l'anno 2015 sono determinati applicando il tasso di inflazione programmato ai livelli tariffari in vigore per l'anno 2014. Tali corrispettivi si applicano, previa informativa alla *International Air Transportation Association*, ai fini dell'aggiornamento dei

sistemi di biglietteria presso le agenzie di vendita dei titoli di viaggio, dal 1° gennaio 2015 fino alla data di entrata in vigore dei livelli tariffari determinati in applicazione dei modelli di tariffazione di cui al suddetto decreto-legge n. 1/2012, convertito dalla legge n. 27/ 2012, e successive modificazioni(cfr. art. 1, comma 11-quater)⁴.

Sotto il 2° profilo della diretta finalizzazione di risorse si segnala che:

- a) l'art. 3 del "decreto sblocca Italia" prevede il finanziamento di interventi ferroviari, autostradali e di altre tipologie a carico del fondo ex art. 18 del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, stabilendo il relativo *iter*, e conferma precedenti contributi assegnati dal CIPE ad opere specifiche;
- b) in tema di viabilità il comma 4-ter dell'art. 5 del menzionato decreto legge n. 133/2014 ha stabilito che gli introiti pubblici derivanti da canoni di concessioni autostradali, provenienti dall'applicazione del comma 1 del medesimo articolo 5, sono destinati - secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti per materia - a interventi di manutenzione della rete stradale affidata in gestione alla società ANAS Spa, nonché ad alimentare il Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, di cui all'articolo 16-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni e, per finalità di investimenti e compensazioni ambientali, il Fondo nazionale per la montagna, di cui all'articolo 2 della legge 31 gennaio 1994, n. 97, e successive modificazioni;
- c) per il settore ferroviario il citato articolo 1 del decreto legge n. 133/2014 prevede che una quota pari a 220 milioni di Euro delle risorse stanziata dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147, quale contributo in conto impianti a favore di RFI è finalizzata agli interventi di manutenzione straordinaria previsti nel Contratto di Programma parte Servizi 2012-2014, con conseguente automatico aggiornamento delle relative tabelle contrattuali. Agli enti locali che hanno sottoscritto, entro il 31 dicembre 2013, apposite convenzioni con la società RFI Spa per l'esecuzione di opere volte all'eliminazione di passaggi

⁴In tema di determinazione di diritti aeroportuali, va altresì segnalato che l'art. 1, comma 220, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, (legge di stabilità 2015), nel modificare (a decorrere dal 1° gennaio 2015) l'art. 76 del D.L. n. 1/2012, prevede che l'Autorità di vigilanza predisponga specifici modelli tariffari, calibrati sulla base del traffico annuo di movimenti passeggeri registrato, al fine di assicurare che i diritti applicati agli utenti degli aeroporti rispondano ai principi di cui all'articolo 80, comma 1, del medesimo decreto legge n. 1/2012.

a livello, anche di interesse regionale, pericolosi per la pubblica incolumità, è concesso di escludere, nel limite di tre milioni di Euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015, dal computo del Patto di Stabilità Interno per gli anni 2014 e 2015 le spese da essi sostenute per la realizzazione di tali interventi, a condizione che la società RFI Spa disponga dei relativi progetti esecutivi, di immediata cantierabilità, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto. Ai relativi oneri si provvede per l'anno 2014 a valere sulle risorse di cui all'articolo 4, comma 3, e per l'anno 2015 a valere sulle risorse di cui al comma 5 del medesimo articolo. Alla ripartizione degli spazi finanziari tra gli enti locali si provvede con decreto del Ministero delle infrastrutture.

Ulteriori disposizioni in tema di trasporto sono recate dalla legge di stabilità per il 2015 (legge 23 dicembre 2014, n. 190). In particolare la legge:

- per il settore ferroviario ha individuato l'oggetto della "*Strategia di sviluppo della rete ferroviaria per il periodo 2015 - 2017*" nella manutenzione straordinaria della rete ferroviaria nazionale e nello sviluppo degli investimenti per grandi infrastrutture, ha dettato norme acceleratorie per la realizzazione di alcuni interventi ferroviari e soprattutto ha sancito la fine del contratto di servizio pubblico con Trenitalia S.p.A. per il trasporto merci, stabilendo che le risorse a tale scopo destinate non possono superare dal 2015 l'importo di 100 milioni di euro annui e prevedendone l'attribuzione al gestore della rete perché le destini alla compensazione degli oneri per il traghettamento ferroviario delle merci, dei servizi ad esso connessi e del canone di utilizzo dell'infrastruttura dovuto dalle imprese ferroviarie per l'effettuazione di trasporti merci provenienti o diretti verso le regioni del Mezzogiorno;
- per il settore della viabilità ha istituito, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, un fondo specifico finalizzato prioritariamente alla realizzazione di opere di interconnessione di tratte autostradali e ha ridotto dal 42 per cento al 21 per cento la quota di competenza ANAS a valere sugli introiti del canone annuo dovuto dai concessionari autostradali (pari al 2,4 per cento dei proventi netti dei pedaggi): la legge precisa che la Società dovrà effettuare risparmi di spesa sul contratto di servizio corrispondenti alle minori entrate anche in termini di razionalizzazione degli oneri relativi al personale e al funzionamento amministrativo; ma in realtà la modifica è coerente con il nuovo assetto di competenze, tenuto conto l'ANAS doveva destinare le risorse di cui sopra prioritariamente all'attività di vigilanza e controllo sui citati concessionari, che è ora demandata ad apposita struttura del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

In definitiva, fermo restando quanto sopra rilevato in relazione alle funzioni attribuite all'Autorità ed ai contigui poteri del CIPE ed a parte la più ampia portata delle attribuzioni in tema di credito d'imposta, i compiti attualmente attribuiti al NARS sono rimasti sostanzialmente immutati rispetto all'anno 2013 e includono la

formulazione di pareri al Comitato ed eventualmente di proposte sui seguenti procedimenti (figura 1):

- I. aggiornamento o revisione delle convenzioni autostradali vigenti alla data di entrata in vigore del decreto legge n. 201/2011, laddove comportino variazioni o modificazioni al piano degli investimenti ovvero aspetti di carattere regolatorio a tutela della finanza pubblica, sì da concorrere- in tale contesto – all’attuazione dell’art. 5 del “decreto sblocca Italia” se ne resta confermata la validità;
- II. approvazione dei contratti di programma nonché degli atti convenzionali comunque denominati, sempre con particolare riferimento ai profili di finanza pubblica;
- III. assegnazione delle misure di defiscalizzazione di cui all’art. 18 della legge 12 novembre 2011 e riconoscimento delle misure agevolative di cui all’art. 33 del decreto legge n. 179/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 221/2012 e ss.mm.ii.;
- IV. revisioni dei piani economico-finanziari conseguenti a variazioni apportate dalla stazione appaltante ovvero a nuove disposizioni normative o regolamentari che stabiliscano nuovi regimi tariffari o che siano suscettibili, comunque, di incidere sull’equilibrio economico-finanziario con riferimento alle concessioni di lavori pubblici (art. 143, comma 8, D.Lgs. 163/2006).

Il NARS, per espletare i compiti ad esso attribuiti, può disporre audizioni sui servizi di pubblica utilità.

Al NARS spetta, infine, redigere la relazione annuale al CIPE.

In relazione a quanto sopra esposto si conferma l’avviso, espresso nella precedente relazione, circa l’opportunità di procedere ad una revisione del DPCM 25 novembre 2008, che attualmente disciplina le funzioni del NARS, in modo da evidenziarne (in coerenza con le descritte competenze attribuitegli dalla legge negli ultimi anni) il ruolo di supporto al CIPE e i compiti di organismo operante a tutela della finanza pubblica.

Figura 1: le competenze del NARS



1.2 LA COMPOSIZIONE DEL NARS

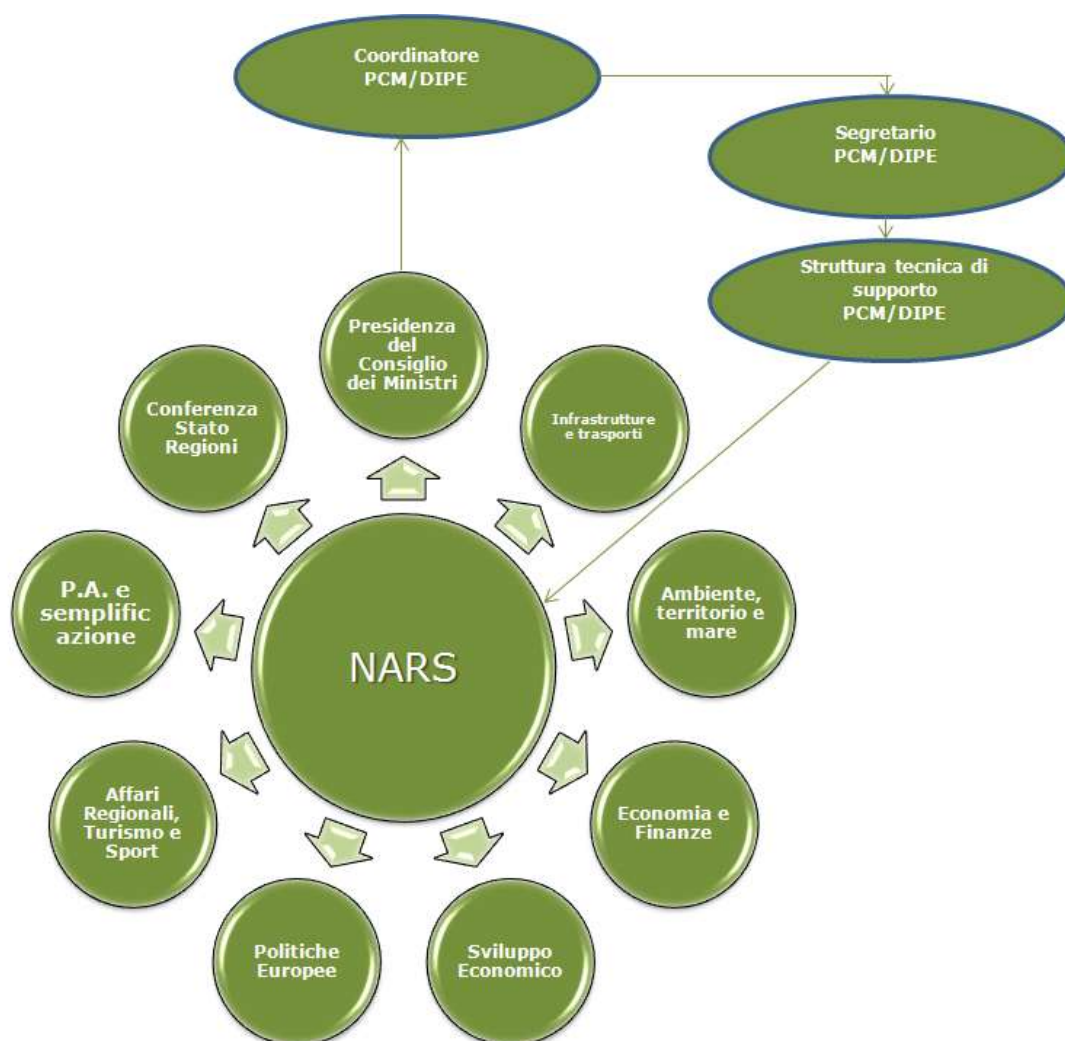
La composizione del NARS è regolamentata dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) del 25 novembre 2008, così come modificato dal successivo DPCM del 2 agosto 2010.

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, da rappresentanti, nonché da un supplente per ciascun rappresentante per il caso di impedimento ovvero di precaria assenza di quest'ultimo, designati:

- a. dal Ministro dell'economia e delle finanze;
- b. dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;
- c. dal Ministro dello sviluppo economico;
- d. dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti;
- e. dal Ministro (ora Sottosegretario) delegato per il coordinamento delle politiche comunitarie;
- f. dal Ministro delegato per i rapporti con le regioni;
- g. dal Ministro delegato per la pubblica amministrazione e l'innovazione;
- h. dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano;

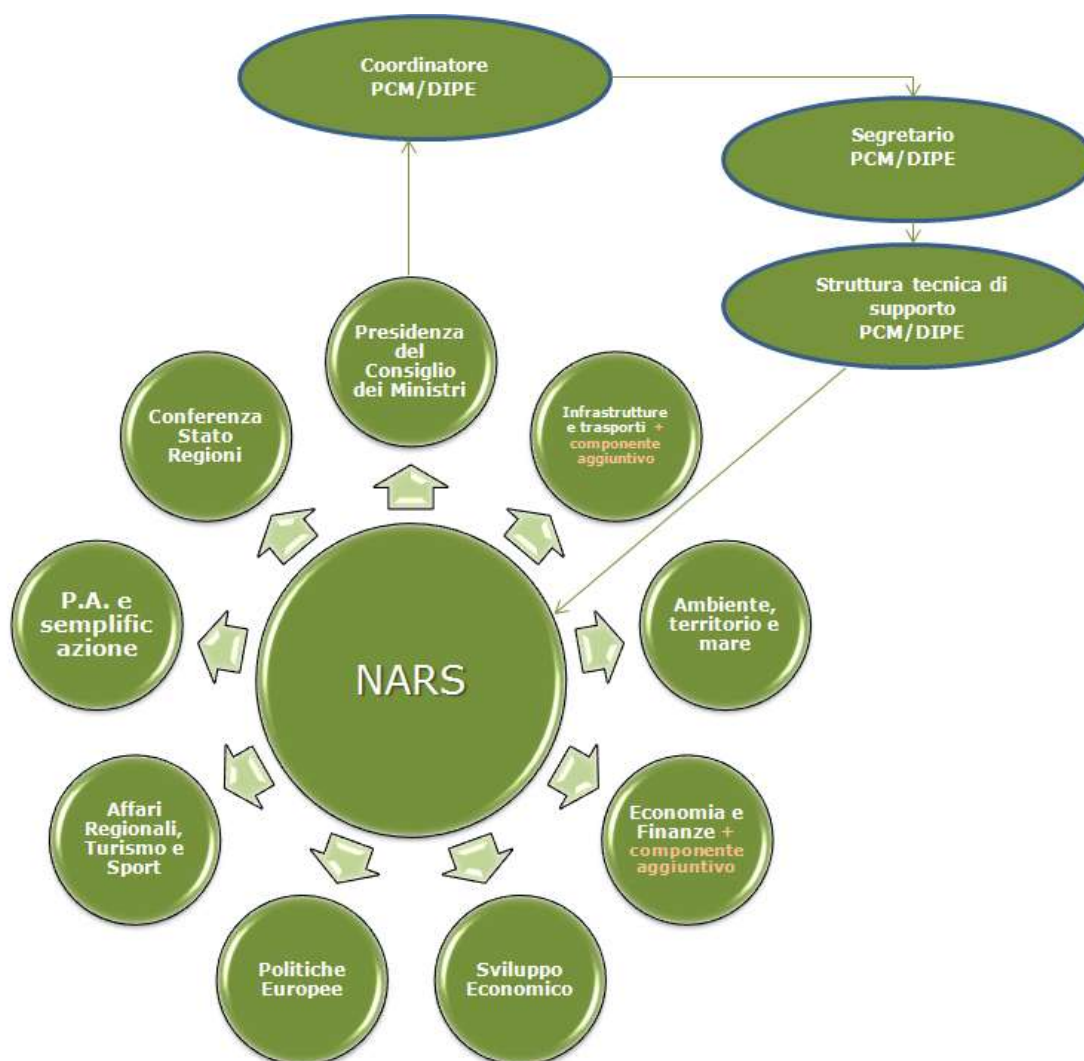
Le funzioni di Segretario del NARS sono svolte da un dirigente di seconda fascia che, tra l'altro, coordina l'attività istruttoria, curata da apposita struttura composta da esperti di comprovata specializzazione universitaria, con particolare ed elevata professionalità nelle materie di competenza del NARS, nominati con decreto del Sottosegretario alla Presidenza con delega al CIPE.

Figura 2: Composizione, coordinamento e supporto tecnico del NARS



Per la trattazione delle questioni concernenti le Misure di cui all'art. 18 della legge n. 183/2011 nonché relative al "credito d'imposta" di cui all'art. 33 del D.L. 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.

Figura 3: Composizione NARS per le questioni concernenti le Misure Agevolative Fiscali



In particolare, la composizione attuale del Nucleo è rappresentata dall'Allegato 1 alla presente relazione.

Il Nucleo, nella propria attività, ricorre anche al contributo di Organismi tecnici (Banca d'Italia, ISTAT e altri) e può operare attraverso gruppi di lavoro tematici, il cui coordinamento è affidato a esperti delle singole materie.

Gli esperti del NARS nel 2014 sono stati quelli elencati nella tabella 1.

Tabella 1: Esperti NARS 2014

Esperto	Area
Arch. Gemma Gigli	<i>tecnico ingegneristica</i>
Ing. Enrico Menduni de Rossi	<i>tecnico ingegneristica</i>
Dott. Pasquale Marasco	<i>economico-finanziaria</i>
Avv. Paolo Piacenza	<i>Giuridica</i>
Cons. Roberto Proietti	<i>Giuridica</i>
Dott. Giuseppe Surdi	<i>economico-finanziaria</i>
Dott. Marco Tranquilli	<i>economico-finanziaria</i>

2 L'ATTIVITÀ DEL NARS

Nel corso dell'anno 2014 il Nucleo ha svolto un'intensa attività istruttoria, che solo in parte si è conclusa con l'adozione di pareri formali (nove), elencati nella tabella seguente.

Tabella 2: pareri 2014

Numero Parere	DATA	Atto	OGGETTO
1	28/03/2014	Schema di Convenzione	Via del Mare: collegamento A4-Jesolo e litorali Schema di convenzione e relativi allegati
2	18/04/2014	Atto aggiuntivo alla Convenzione	Collegamento autostradale Dalmine, Como, Varese, il valico del Gaggiolo ed opere connesse (Autostrada Pedemontana Lombarda) - Atto Aggiuntivo n. 2
3	28/05/2014	Contratto di Programma	Contratto di programma e Contratto di servizio ENAV 2010-2012 e 2013-2015
4	28/05/2014	Atto aggiuntivo alla Convenzione	Collegamento autostradale Dalmine, Como, Varese, il valico del Gaggiolo ed opere connesse (Autostrada Pedemontana Lombarda) - Atto Aggiuntivo n. 2
5	30/07/2014	Atto aggiuntivo alla Convenzione	Schema di Atto Aggiuntivo alla Convenzione Unica sottoscritta il 7 novembre 2007 tra ANAS S.p.A. e la Società MILANO SERRAVALLE - MILANO TANGENZIALI p.A.
6	07/08/2014	Schema di Convenzione	Schema di Convenzione per la gestione dell'Autostrada A21 e per la realizzazione di nuovi investimenti
7	07/08/2014	Schema di Convenzione	Schema di Convenzione per l'affidamento in concessione della gestione e la manutenzione dell'autostrada A3 Napoli - Pompei - Salerno
8	21/10/2014	Atto aggiuntivo alla Convenzione	Schema di Atto Aggiuntivo alla Convenzione Unica sottoscritta il 7 novembre 2007 tra ANAS S.p.A. e ATIVA S.p.A.
9	05/12/2014	Atto aggiuntivo alla Convenzione	Schema di Atto Aggiuntivo alla Convenzione Unica sottoscritta il 10 ottobre 2007 tra ANAS S.p.A. e SATAP S.p.A

Nel corso del medesimo anno, il NARS ha inoltre tenuto diverse riunioni, riportate di seguito.

Tabella 3: riunioni NARS 2014

ANNO 2014	tipo riunione	OGGETTO	PARERE
20 febbraio	Nars istruttorio	Via del Mare	
20 febbraio	Nars integrato	Pedemontana Lombarda	
28 marzo	Nars	1. Enav: contratto di programma e di servizio 2010 - 2012	
		2. Via del Mare	N. 1
3 aprile	Nars integrato	Pedemontana Lombarda	
8 aprile	Nars integrato	Pedemontana Lombarda	
8 aprile	Nars	Enav: contratto di programma e di servizio 2010 - 2012 e 2013 - 2015	
18 aprile	Nars integrato	Pedemontana Lombarda	N. 2
14 maggio	Nars integrato	Pedemontana Lombarda	
28 maggio	Nars	Enav: contratto di programma e di servizio 2010 - 2012 e 2013 - 2015	N. 3
28 maggio	Nars integrato	Pedemontana Lombarda	N. 4
12 giugno	Nars istruttorio	Milano Serravalle	
15 luglio	Nars istruttorio	1. Milano Serravalle	
		2. Linea M5 metropolitana di Milano (art. 143 co.8 bis D. Lgs 69/2013)	
23 luglio	Nars	Milano Serravalle	
23 luglio	Nars integrato	Proposta modifica L.G. art. 18 legge 183/2011 (Delibera CIPE n. 1/2013)	
30 luglio	Nars	Milano Serravalle	N. 5
7 agosto	Nars	1. Autostrada A21 (Piacenza Cremona Brescia)	N. 6
		2. Autostrada A3 (Napoli Pompei Salerno)	N. 7
16 ottobre	Nars	Relazione annuale 2013 sull'attività del NARS	
21 ottobre	Nars	1. SATAP- Tronco A21 SPA; 2. ATIVA SPA	N. 8
5 dicembre	Nars	SATAP Tronco A21 SPA	N. 9

2.1 L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA SUI PROGETTI OGGETTO DI PARERE

Nel corso del 2014, come evidenziato in tabella 3, gran parte dell'attività istruttoria ha riguardato il settore autostradale: alcuni pareri riguardano gli aggiornamenti tariffari alla fine del periodo regolatorio, altri nuove convenzioni o l'applicazione delle misure di defiscalizzazione.

2.1.1 GLI AGGIORNAMENTI DEL PERIODO REGOLATORIO

Il CIPE ha adottato, il 21 marzo 2013, la delibera n. 27 relativa ai "Criteri per l'aggiornamento del piano economico-finanziario di cui alla delibera 15 giugno 2007, n. 39", che letteralmente si riferisce agli "atti convenzionali vigenti" al momento dell'adozione della medesima, con cui ha approvato il documento tecnico intitolato "Modalità e criteri per gli aggiornamenti quinquennali dei piani economico finanziari", proposto in seduta CIPE dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e condiviso dal Ministero dell'economia e delle finanze. Il documento disciplina in maniera specifica le modalità degli aggiornamenti quinquennali dei piani finanziari regolatori (PFR) e dei piani economico-finanziari (PEF) sia per le società che abbiano richiesto il riequilibrio ai sensi della delibera 39/2007, sia per le società che non abbiano proceduto in tal senso.

Nel 2012 è scaduto, infatti, il 1° periodo regolatorio delle convenzioni uniche sottoscritte nel 2007 di cui fanno parte quelle assentite alle Società di seguito indicate.

Schema di Atto Aggiuntivo alla Convenzione Unica sottoscritta il 7 novembre 2007 tra ANAS S.p.A. e la Società MILANO SERRAVALLE – MILANO TANGENZIALI S.p.A.

Con il parere n. 5, del 30 luglio 2014, il NARS si è espresso in merito all'aggiornamento del Piano economico-finanziario e al testo dell'Atto Aggiuntivo alla Convenzione unica sottoscritta il 7 novembre 2007 tra l'ANAS S.p.A. e la società "Milano Serravalle – Milano Tangenziali S.p.A."

L'Atto aggiuntivo di cui trattasi è stato sottoposto all'esame del CIPE, previo parere del NARS, ai sensi dell'art. 43, comma 1, del decreto legge n. 201/2011 in quanto prevede modifiche al piano degli investimenti e ad altri aspetti di carattere regolatorio. Nell'esaminare il testo dell'Atto Aggiuntivo di cui si discute, il NARS si è soffermato a verificare, in particolare, la conformità dello stesso alle indicazioni della delibera CIPE n. 39/2007, come integrata dalla delibera CIPE n. 27/2013. Considerato che la Convenzione unica è stata a suo tempo approvata per legge, ad opera del decreto legge 8 aprile 2008, n. 59, il NARS, viceversa, non ha ritenuto opportuno formulare osservazioni in merito ai punti della Convenzione medesima non modificati dall'Atto aggiuntivo salvo che le relative clausole non risultassero in contrasto con norme sopravvenute o, comunque, apparissero superate.

La Convenzione unica, avente ad oggetto principalmente la costruzione e la gestione dell'autostrada Serravalle – Milano e delle tangenziali Est, Ovest e Nord alla città di Milano, fissa la scadenza della concessione al 31 ottobre 2028 e fa riferimento ad un contributo pubblico assegnato dal CIPE con delibera del 2003 relativo alla realizzazione di parte delle opere di accessibilità al Polo Fieristico di Rho-Pero (Milano). Alla scadenza del periodo concessorio non prevede alcun valore di subentro.

Con l'Atto Aggiuntivo alla stessa, come detto, le parti hanno inteso procedere all'aggiornamento quinquennale del piano economico finanziario allegato alla convenzione medesima, al fine di adeguare i valori previsionali previsti in detto piano e di introdurre, come anticipato, variazioni al piano degli investimenti nonché adottare ulteriori modifiche che non sono state completamente accolte dal NARS.

Il testo dell'Atto aggiuntivo e la relativa documentazione allegata è stata esaminata, in un primo momento, nella riunione istruttoria tenuta dal NARS il 12 giugno 2014 nel corso della quale è stata ritenuta impraticabile la proposta sostituzione della formula tariffaria del *price-cap*, prevista dalla Convenzione Unica, con la cd. "*formula tariffaria semplificata*", introdotta dal D.L. n. 59/2008, e sono state evidenziate alcune criticità concernenti il piano degli investimenti. A seguito delle predette osservazioni il Concessionario, per tramite del Ministero di settore, ha provveduto a trasmettere una versione aggiornata dell'Atto aggiuntivo che è stata esaminata nella riunione del 23 luglio 2014 dal NARS il quale, nell'occasione, non ha espresso parere definitivo al riguardo, rilevando la necessità di alcuni chiarimenti, tra l'altro, in ordine ad alcuni scostamenti riscontrati tra la versione originaria e quella aggiornata dell'Atto medesimo e in merito ai contributi assegnati ai vari interventi rientranti nell'ambito di competenza della Concessionaria. A seguito di ulteriore documentazione integrativa il NARS, come detto, si è quindi definitivamente espresso al riguardo con parere n. 5/2014.

In particolare, il NARS ha preso atto che, a seguito delle proprie indicazioni, nella stesura finale dell'atto è stato ripristinato il riferimento al *price cap* per quanto concerne il calcolo delle revisioni tariffarie annue, non risultando applicabile al caso di cui trattasi il metodo della cd. formula tariffaria semplificata. Specifiche prescrizioni e richieste di chiarimenti sono poi state avanzate dal Nucleo, tra l'altro, in merito al piano degli investimenti, sul computo del parametro K della formula tariffaria, in merito ai poteri e alle tempistiche di verifica del Concedente, al contenuto della Carta dei Servizi, in relazione ad una eventuale procedura di riequilibrio e alla struttura finanziaria non ritenuta in linea con quello che il NARS ha identificato quale "rapporto obiettivo". È stata inoltre segnalata la necessità di includere, tra gli obblighi della concessionaria, quello di assicurare al CIPE flussi costanti di informazioni con modalità coerenti con il sistema MIP di cui alla legge n. 144/1999.

Nessuna prescrizione, invece, è stata formulata in merito all'allegato relativo ai "*Requisiti di solidità patrimoniale*" in quanto con l'atto in questione le parti hanno

proceduto all'annullamento del precedente atto stipulato al riguardo il 7 marzo 2011 e sostituito lo stesso con l'allegato N, che è risultato conforme alle prescrizioni CIPE. Il Comitato, infatti, (dopo essersi espresso sul punto in relazione ad alcune convenzioni autostradali) ha provveduto ad una regolazione generale della disciplina dei requisiti di solidità patrimoniale delle concessionarie autostradali, su proposta del Ministero di settore e previo parere del NARS (parere n. 3 del 1 luglio 2013), con delibera 19 luglio 2013, n. 30. Per le concessionarie sottoscrittrici di atti aggiuntivi già trattati nella seduta dell'11 luglio 2012 e tra cui è inclusa la concessionaria in questione, il CIPE ha espresso parere favorevole in merito a detti atti subordinatamente al recepimento di alcune prescrizioni intese ad assicurare un progressivo adeguamento delle convenzioni vigenti alla normativa generale sui requisiti di solidità patrimoniale di cui alla richiamata delibera n. 30/2013 (delibera n. 31 del 19/7/2013).

A seguito del parere del NARS l'argomento è stato esaminato nella riunione preparatoria del CIPE del 30 luglio 2014 ed approvato dal Comitato nella riunione del 1° agosto 2014. Con deliberazione n. 25/2014, il CIPE, dopo aver condiviso e fatto proprie le prescrizioni e le osservazioni elaborate dal NARS col suddetto parere, si è infatti espresso favorevolmente in merito allo schema di Atto Aggiuntivo alla Convenzione Unica, stipulata tra ANAS S.p.A. e la Società "Milano Serravalle – Milano Tangenziali", e in ordine ai relativi atti allegati, subordinatamente al recepimento delle prescrizioni riportate nell'allegato alla delibera stessa.

Schema di Atto Aggiuntivo alla Convenzione Unica sottoscritta il 7 novembre 2007 tra ANAS S.p.A. e ATIVA S.p.A

Con il parere n. 8 del 21 ottobre 2014, il Nucleo ha esaminato il Piano Economico Finanziario ed il relativo Atto Aggiuntivo alla Convenzione Unica sottoscritta il 7 novembre 2007 tra ANAS S.p.A. e Autostrada Torino – Ivrea – Valle d'Aosta S.p.A..

Con lo schema di Atto Aggiuntivo le Parti hanno inteso procedere all'aggiornamento quinquennale del piano economico allegato alla Convenzione, al fine di adeguare i valori previsionali presenti in detto piano e di introdurre variazioni al piano degli investimenti. Inoltre, sono state apportate ulteriori modifiche ed integrazioni alla Convenzione unica vigente.

La revisione quinquennale del piano economico allegato alla Convenzione Unica segue la disciplina dell'art. 43, comma 1, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, (cd "decreto Salva Italia"), in quanto sono previste modifiche al piano degli investimenti e ad altri aspetti di carattere regolatorio.

Il Nucleo ha espresso valutazioni e prescrizioni inerenti ad alcune proposte di modifica della Convenzione unica vigente, proponendo ulteriori modifiche tra cui

l'inserimento di una clausola sull'obbligo della concessionaria di fornire al CIPE flussi di informazioni con modalità coerenti con il menzionato MIP. Ha valutato la conformità dell'Atto aggiuntivo alle indicazioni della delibera CIPE n. 39/2007, come integrata dalla delibera CIPE n. 27/2013.

La Convenzione Unica prevede la scadenza della concessione al 31 agosto 2016 (art. 4), mentre l'art. 3 dell'Atto Aggiuntivo modifica la durata della concessione, fissandone la scadenza al 31 agosto 2030, in relazione alla prevista realizzazione dell'intervento "Autostrada A5 e Raccordo A4/A5 - Nodo Idraulico di Ivrea - 2° fase di completamento" e di "Interventi per la sicurezza dell'infrastruttura". L'atto stabilisce inoltre le conseguenze nell'ipotesi che entro il 30 giugno 2015 il Concedente non approvi il progetto definitivo del Nodo Idraulico di Ivrea.

In merito a tale profilo, sono state segnalate criticità, evidenziando l'esigenza di valutare, in sede di adozione del prescritto decreto interministeriale, se le previsioni circa la modifica della durata della concessione e la realizzazione e gestione dei nuovi interventi elencati all'art. 2 dell'Atto Aggiuntivo siano o meno in linea con la normativa nazionale ed europea dettata in materia, tenuto conto che non si prevede l'espletamento di procedure ad evidenza pubblica.

Circa i requisiti di solidità patrimoniale, nelle premesse dell'Atto Aggiuntivo le parti dichiarano di annullare il primo Atto Aggiuntivo, sostituendolo con l'allegato N, denominato "Requisiti di solidità patrimoniale", che affermano essere stato redatto sulla base delle prescrizioni dettate dal CIPE. Detto Allegato N, di massima, tiene conto delle prescrizioni di cui alla citata delibera n. 31/2013. Però, anche se nella fattispecie non è stato previsto un "valore di subentro", è stata rilevata una discrasia rispetto ai contenuti della delibera in discorso, in quanto il valore di subentro, da detrarre da DN, viene aggiornato secondo un tasso di interesse pari alla media del tasso Euribor a 12 mesi, maggiorato dell'1%, mentre nella formula per calcolare il valore del servizio del debito (SD) si fa riferimento alla media del tasso Euribor a 3 mesi, del pari maggiorato dell'1%.

Riguardo al PEF allegato alla Convenzione è stato rilevato che: - la tariffa base iniziale dei veicoli leggeri è pari a 0,05518 euro/Km; - la tariffa base iniziale dei veicoli pesanti "Autostrada" è pari a 0,0898euro/Km; gli investimenti da realizzare ammontano a circa 411 milioni di euro. In relazione ai nuovi investimenti, è stata evidenziata l'esigenza di approfondirne l'effettiva necessità ed improrogabilità, oltreché definire i livelli di priorità e verificare la coerenza degli interventi previsti nel PEF 2007 rispetto al cronoprogramma allegato alla Convenzione Unica valutando, ai fini dell'applicazione delle relative penali, eventuali ritardi riconducibili al Concessionario, nonché l'effettivo rispetto del cronoprogramma allegato all'Atto Aggiuntivo.

La questione è stata iscritta all'ordine del giorno della riunione preparatoria del CIPE del 18 dicembre 2014 e nell'occasione si è deciso di rinviare la trattazione dell'argomento in relazione ai dubbi interpretativi sorti in merito al disposto dell'art. 5 del "decreto sblocca Italia" di cui al precedente paragrafo 1.1 circa tempi e modi di acquisizione del parere della Commissione europea in ordine a proroghe della durata delle concessioni esistenti.

Schema di Atto Aggiuntivo alla Convenzione Unica sottoscritta il 10 ottobre 2007 tra ANAS S.p.A. e SATAP S.p.A

Con il parere n. 9 del 5 dicembre 2014, il NARS si è espresso in merito all'aggiornamento quinquennale del Piano economico-finanziario e al testo dell'Atto Aggiuntivo alla Convenzione unica sottoscritta il 10 ottobre 2007 tra l'ANAS S.p.A. e la SATAP - Tronco A21 S.p.A.

L'Atto aggiuntivo di cui trattasi è stato sottoposto all'esame del CIPE, previo parere del NARS, ai sensi dell'art. 43, comma 1, del decreto legge n. 201/2011, in quanto incide su aspetti di carattere regolatorio. Il NARS si è soffermato a verificare, in particolare, la conformità dell'Atto in discorso alle indicazioni della delibera CIPE n. 39/2007, come integrata dalla delibera CIPE n. 27/2013. Considerato che la Convenzione unica è stata a suo tempo approvata per legge, il NARS, viceversa, non ha ritenuto opportuno formulare osservazioni in merito ai punti della Convenzione medesima non modificati dall'Atto aggiuntivo salvo che le relative clausole non risultassero in contrasto con norme sopravvenute o, comunque, apparissero superate: in tale prospettiva ha, tra l'altro, prescritto l'inserimento della clausola sulla trasmissione dei flussi di informazione al CIPE con modalità coerenti con il sistema MIP.

La Convenzione unica fissa la scadenza della concessione al 30 giugno 2017, mentre l'oggetto della stessa è stato individuato nella progettazione, costruzione ed esercizio di tutti gli interventi già assentiti in concessione di costruzione ed esercizio dalla Convenzione stipulata con l'ANAS in data 2 novembre 2000 e costituiti dalla A21 Torino-Alessandria-Piacenza per un totale di 164,9 Km, nonché nella progettazione ed esecuzione degli interventi di adeguamento richiesti da esigenze relative alla sicurezza del traffico o al mantenimento del livello di servizio nonché di quelli inerenti all'adeguamento della viabilità di adduzione ai trafori o valichi di confine o della viabilità a servizio delle grandi aree metropolitane.

La Convenzione unica detta una specifica disciplina in merito al rapporto inerente alla successione tra subentrante e Concessionario uscente alla scadenza del periodo di concessione prevedendo il riconoscimento, a favore di quest'ultimo, di un indennizzo per le opere eseguite e non ammortizzate, pari a circa 185 milioni di Euro. Su tale aspetto è intervenuto l'Atto aggiuntivo introducendo una nuova disciplina relativa al subentro. Al riguardo il NARS, coerentemente con gli orientamenti assunti in precedenza e condivisi dal CIPE e dai Ministeri competenti, a maggiore tutela della finanza pubblica ha ritenuto di valutare l'opportunità di

predisporre un piano economico-finanziario che escluda un valore di subentro da riconoscere al Concessionario uscente alla scadenza della Concessione e, in ogni caso, non ha ritenuto accettabile il riconoscimento nel valore di subentro medesimo del saldo delle poste figurative.

Specifiche prescrizioni sono state poi adottate dal NARS in merito alle modifiche apportate, mediante l'Atto Aggiuntivo, alla disciplina convenzionale relativa al piano economico-finanziario e alle modalità con le quali procedere agli adeguamenti annuali e agli aggiornamenti quinquennali, alla determinazione e al riconoscimento del canone di concessione a favore del soggetto Concedente, al contenuto della Carta dei Servizi e alla disciplina relativa alla gestione del contenzioso in essere.

Specifiche prescrizioni sono inoltre state adottate in relazione all'allegato relativo ai "Requisiti di solidità patrimoniale" considerato che lo stesso non è risultato conforme al disposto di cui alla deliberazione CIPE n. 31/2013.

Con particolare riferimento al piano economico-finanziario, il NARS ha evidenziato la necessità di apportare alcune modifiche al parametro *risk free* al fine di garantire una coerenza con quanto disposto dal Nucleo medesimo con i pareri nn. 5 e 8 del 2013 e il rispetto delle disposizioni regolatorie vigenti. Specifiche osservazioni hanno poi riguardato la verifica delle spese e degli investimenti individuati nel PEF/PFR effettivamente eligibili e il momento di eligibilità degli stessi, ciò a fine di una corretta computazione del parametro K.

L'argomento è stato esaminato nella riunione preparatoria del CIPE del 18 dicembre 2014, nel corso della quale sono state evidenziate rilevanti criticità attinenti, tra l'altro, alla citata determinazione del parametro *risk free* ed all'intento manifestato dalla concessionaria di non adeguarsi alle disposizioni regolatorie vigenti: stante la delicatezza della situazione la riunione si è conclusa con un aggiornamento del tema nelle more di conoscere l'esito dei contatti che il Ministero di settore avrebbe avviato con la concessionaria.

La questione non è stata ancora sottoposta al CIPE in assenza di notizie sugli sviluppi della pratica.

2.1.2 LE NUOVE CONVENZIONI AUTOSTRADALI

Nuove Convenzioni e convenzioni scadute

Schema di Convenzione per l'affidamento della concessione dell'attività di progettazione, realizzazione e gestione della Via del Mare- collegamento A4-Jesolo e litorali

Il progetto preliminare dell'opera "Via del Mare: collegamento A4-Jesolo e litorali" è stato approvato dal CIPE con deliberazione n. 56 del 30 aprile 2012. In detta occasione il CIPE ha, altresì, valutato favorevolmente, ai sensi dell'art. 175, comma 4, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, la proposta del cd. promotore,

ponendo a carico del Ministero di settore l'onere di trasmettere lo schema di convenzione da inserire nella documentazione a base di gara ed il relativo piano economico (PEF), entrambi da sottoporre preventivamente al parere del NARS. Dando seguito a quanto disposto dal CIPE, il Ministero di settore ha provveduto a trasmettere al NARS la relativa documentazione nel giugno 2012, sottolineando che l'opera è di competenza della Regione Veneto ai sensi della legge regionale 9 agosto 2002, n. 15, e che lo schema di convenzione, a suo tempo approvato dalla Regione con l'atto di riconoscimento di pubblico interesse della proposta di cui appresso, è stato aggiornato nell'aprile 2012. Successivamente, nel maggio 2013, il Ministero di settore ha provveduto ad inviare ulteriore documentazione integrativa anche a seguito delle richieste formulate in tal senso dal Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento della politica economica. In merito a detta documentazione il NARS si è espresso con il parere n. 1 del 28 marzo 2014.

La proposta di finanza di progetto per la progettazione, costruzione ed esercizio della citata superstrada a pedaggio "Via del Mare: collegamento A4 - Jesolo e litorali" è stata presentata nell'aprile 2007 ed è stata dichiarata di pubblico interesse da parte della Regione Veneto. Il soggetto aggiudicatore, infatti, è la Regione Veneto anche se l'istruttoria e l'approvazione del progetto preliminare dell'opera sono avvenute sulla base delle disposizioni relative alle infrastrutture strategiche di cui alla legge n. 443/2001 (c.d. "legge obiettivo") considerato che l'infrastruttura risulta inserita nell'allegato infrastrutture alla Decisione di finanza pubblica (DFP) 2010-2013, predisposto ai sensi della richiamata legge. In particolare, l'opera di cui trattasi rientra tra quegli interventi contrassegnati con il simbolo "P" anteposto alla denominazione dell'intervento ad indicare l'inserimento nel Programma delle infrastrutture strategiche ai soli fini dell'applicazione delle procedure della menzionata "legge obiettivo".

La realizzazione dell'opera è prevista mediante totale ricorso alla finanza di progetto e la durata della concessione è ipotizzata in 40 anni a decorrere dalla data di entrata in esercizio dell'opera anche se proprio la durata rappresenta uno degli elementi su cui verte la gara bandita dalla Regione Veneto con avviso spedito alla GUCE il 16 luglio 2013.

Nell'esprimere il proprio parere al riguardo, il NARS ha rilevato che il piano economico-finanziario trasmesso non appare del tutto coerente con i criteri adottati dal CIPE con la delibera n. 39/2007 e segue i principi fissati dalla legge regionale n. 15/2002 che, tra l'altro, prevede, dal 3° anno di esercizio, la verifica sul risultato economico della gestione e, nell'ipotesi di un saldo positivo tra i ricavi tariffari effettivi e quelli stimati nel PEF della concessione, il versamento - in assenza di cofinanziamento regionale - del 50% del saldo alla Regione o, previa delibera della Giunta regionale, la riduzione delle tariffe. Il NARS ha, altresì, rilevato che i contenuti dello schema di convenzione non sempre sono in linea con quelli che tradizionalmente presentano le convenzioni relative alle autostrade di interesse nazionale, sia per quanto riguarda le modalità di revisione annua delle tariffe sia, ad esempio, per le modalità di calcolo delle stesse. Tuttavia, il NARS ha preso atto

dell'inserimento dell'opera nel Programma delle infrastrutture strategiche solo ai fini dell'applicazione delle procedure della "*legge obiettivo*" e rilevato che l'impostazione documentale era già stata in un certo senso condivisa dal CIPE allorché, nel 2012, non ha formulato obiezioni in ordine all'impostazione del piano economico-finanziario sottoposto al suo esame, limitandosi a prevederne l'aggiornamento anche sulla base delle indicazioni fornite al riguardo dall'Unità tecnica Finanza di progetto. Il NARS ha pertanto ritenuto opportuno circoscrivere la propria valutazione alla congruenza sull'applicazione delle richiamate indicazioni formulate dall'Unità tecnica Finanza di progetto sul PEF e alla rilevazione dell'inesistenza di evidenti discrasie con la normativa generale sulle concessioni di lavori pubblici: le prescrizioni proposte dal Nucleo investono infatti il puntuale rispetto di obblighi già scaturenti dalla legge (tra cui la corretta applicazione delle disposizioni dell'art. 143 del Codice dei contratti pubblici e l'obbligo di adeguarsi al menzionato sistema MIP) e l'inserimento di clausole a tutela dell'utenza (quale la previsione di riduzioni tariffarie percentualmente corrispondenti ad eventuali eccedenze dei ricavi tariffari rispetto alle stime) o a tutela della finanza pubblica.

Il NARS, peraltro, ha osservato che un'opera non statale, per la quale è stata prevista l'applicazione di un regime tariffario diverso da quello stabilito a livello nazionale, non dovrebbe essere considerata ammissibile alle agevolazioni previste dalla legislazione statale e in particolare alle misure di defiscalizzazione introdotte dall'art. 18 della legge n. 183/2011 e dall'art. 33 del decreto legge n. 179/2012, convertito dalla legge n. 221/2012 rilevando, più generale, che potrebbe risultare opportuna una riflessione sulla possibilità che interventi circoscritti nell'ambito territoriale di una sola regione, ma inseriti nel Programma delle infrastrutture strategiche e riconosciuti così di valenza strategica nazionale, vengano regolamentati sulla base di discipline diverse da quelle vigenti a livello nazionale. Ciò premesso, il Nucleo ha dettato specifiche prescrizioni in merito allo schema di convenzione al fine di adeguare lo stesso alla normativa vigente e di renderlo il più coerente possibile con le decisioni assunte da Nucleo medesimo in altre circostanze.

L'argomento è stato sottoposto all'esame del CIPE il quale si è espresso al riguardo con deliberazione n. 20 del 18 aprile 2014 con la quale, dopo aver condiviso le osservazioni e le prescrizioni formulate dal NARS, ha valutato favorevolmente lo schema di convenzione dell'intervento denominato "*Via del Mare: Collegamento A4 - Jesolo e litorali*", unitamente ai relativi allegati. Detta deliberazione, tuttavia, non ha avuto seguito considerato che gli organi di controllo ne hanno ricusato il cd. "Visto" per profili non strettamente correlati agli aspetti regolatori. Infatti la Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, nella pronuncia n. SCCLEG/33/2014/PREV del 20 novembre 2014, ha rilevato la mancanza dell'accordo formale che – ai sensi dell'art. 3 della richiamata legge regionale – deve intercorrere tra Regione e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, oltre che con ANAS, nell'ipotesi che l'autostrada o strada a pedaggio regionale vada a connettersi con autostrade nazionali, non considerando sufficiente al riguardo l'implicito consenso

dell'Amministrazione di settore desumibile dal rilevato inserimento dell'opera nel PIS e nell'istruttoria svolta conseguentemente sul progetto preliminare. La Corte inoltre, nel prendere atto che lo schema di convenzione include la proroga della concessione tra le possibili misure da attivare per ovviare ad eventuali alterazioni dell'equilibrio economico – finanziario, ha ritenuto che debba essere previsto il "previo assenso della Commissione europea", anche se una condizione del genere non è contemplata nell'attuale stesura del menzionato art. 143 del Codice dei contratti pubblici.

La questione non è stata sinora nuovamente posta al CIPE dall'Amministrazione di settore.

Schema di Convenzione per la gestione dell'autostrada A21 e per la realizzazione di nuovi investimenti.

Con il parere n. 6 del 7 agosto 2014, il Nucleo ha esaminato lo schema di convenzione per la gestione e dell'autostrada A21 esprimendo parere favorevole, per quanto di competenza e fermo restando quanto disposto dall'art. 36 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito dalla legge 24 marzo 2012 n. 27, ("Decreto Cresci Italia"), in merito ai compiti dell'Autorità dei trasporti, subordinatamente al recepimento delle osservazioni formulate nel parere stesso.

La pratica in questione ha formato oggetto di un *iter* particolarmente complesso. Una prima versione dello schema di convenzione, che prevede la gestione della citata autostrada ed il completamento degli interventi di cui alla Convenzione unica stipulata nel 2007 tra ANAS e Società Autostrade Centro Padane, era stato esaminato nella seduta del 26 ottobre 2012 dal CIPE, che si era espresso favorevolmente subordinatamente al recepimento delle prescrizioni proposte dal NARS nel parere n. 4 dell'11 stesso mese e di ulteriori prescrizioni avanzate dal Ministero dell'economia e delle finanze. La relativa delibera (la n. 106/2012) non è stata però inviata alla registrazione in assenza di quella disciplina sui requisiti di solidità patrimoniale che aveva nel frattempo indotto la Corte dei Conti a recusare il "visto" ad altra delibera. L'aggiornamento del predetto schema e dei relativi allegati è stato sottoposto nella riunione del 19 luglio 2013 al CIPE, che con la delibera n. 32 – anche sulla scorta di un altro parere del NARS (il n. 5 del 16 luglio 2013) – ha espresso parere favorevole con prescrizioni, disponendo comunque che nei successivi 7 giorni l'Amministrazione di settore trasmettesse gli esiti della verifica sulla sostenibilità del piano economico – finanziario da porre a base di gara a seguito del recepimento delle prescrizioni stesse. Anche tale delibera non ha avuto seguito in quanto i contatti successivamente intercorsi tra la citata Amministrazione ed il Ministero dell'economia e delle finanze hanno evidenziato la necessità di alcune modifiche e la previsione dell'onere, a carico dei partecipanti alla gara, di corredare l'offerta con un impegno qualificato dei finanziatori ad aderire alle condizioni previste nel piano economico . finanziario di offerta

Il parere n. 6/2014 è stato reso sulla versione rivisitata della documentazione inviata dal Ministero di settore nel luglio 2014 e la valutazione favorevole in esso espressa e è stata condizionata al recepimento di specifiche prescrizioni in merito allo schema di convenzione, con riferimento al quale si è rilevato tra l'altro che lo stesso recepiva in gran parte le prescrizioni formulate dal NARS con il menzionato parere n. 5/2013 e fatte proprie dal CIPE con la delibera n. 32/2013. Talune osservazioni formulate dal NARS in precedenza sono apparse ad ogni modo superate dalla nuova impostazione che ha caratterizzato lo schema di convenzione, mentre si è ritenuto opportuno riproporre alcune osservazioni riguardanti tra l'altro: i presupposti per l'equilibrio economico finanziario, la clausola sull'invio dei flussi di informazione al CIPE, il regime patrimoniale derivante, a fine concessione, dal subentro del nuovo Concessionario, alcune obbligazioni del Concessionario stesso, le garanzie e la disciplina del recesso e della risoluzione e altri aspetti di carattere regolatorio.

Oltre alle specifiche prescrizioni in merito alla convenzione sono state altresì formulate alcune osservazioni in merito ai requisiti di solidità patrimoniale e al Piano economico finanziario, in conformità a quanto previsto dalla delibera CIPE n. 39/2007.

Nel medesimo parere si è, infine, indicato che il Concedente ed il Concessionario uscente provvederanno a quantificare – alla data di effettivo subentro del nuovo Concessionario – il valore definitivo che quest'ultimo deve corrispondere al Concessionario uscente, specificando, inoltre, che nel relativo atto dovranno essere puntualmente indicate le modalità di calcolo seguite per la determinazione di detto indennizzo, fermo restando l'importo massimo considerato nel piano economico-finanziario, e che verranno dettagliate le causali che comportino la fissazione del valore di detto indennizzo.

Le osservazioni e le prescrizioni del NARS hanno trovato diretta applicazione a seguito di quanto disposto dall'art. 5\, comma 4, del d.l. n. 133 del 12 settembre 2014, cosiddetto "Sblocca Italia", il quale ha disposto che: *«Al fine di accelerare l'iter relativo al riaffidamento delle concessioni autostradali A21 Piacenza-Cremona-Brescia e diramazione per Fiorenzuola d'Arda (PC) e A3 Napoli-Pompei-Salerno sono approvati gli schemi di convenzione, come modificati secondo le prescrizioni del Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS) rese con i pareri nn. 6 e 7 del 7 agosto 2014 da considerarsi parte integrante della Convenzione, e i relativi piani economico-finanziari già trasmessi al CIPE».*

Schema di Convenzione per l'affidamento della concessione dell'attività di progettazione, realizzazione e gestione della Società Autostrade Meridionali

Il NARS, con proprio parere n.7 del 7 agosto 2014, ha affrontato la pratica inerente il nuovo affidamento in concessione delle attività di gestione e manutenzione dell'Autostrada A3 Napoli – Pompei – Salerno, di circa 51 km, regolata dalla Convenzione sottoscritta il 28 luglio 2009 tra l'ANAS e la Società Autostrade Meridionali S.p.A., la cui scadenza era prevista al 31 dicembre 2012.

Dopo un articolato iter istruttorio che ha coinvolto le diverse Amministrazioni competenti, puntualmente rappresentato nel parere del Nucleo, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in data 11 luglio 2014 presentava, ai fini dell'iscrizione all'ordine del giorno del CIPE, schema di convenzione e piano economico-finanziario, con investimenti previsti nell'ordine di circa 389 milioni di euro, atti che sono stati quindi oggetto di analisi da parte del Nucleo per quanto di competenza e fermo restando quanto disposto dall'art. 36 del decreto legge n. 1/2012 e s.m.i.

Il Nucleo ha espresso parere favorevole condizionato al recepimento di specifiche prescrizioni sia in merito alle clausole dello schema di convenzione, con particolare attenzione alla clausola sul MIP ed alla disciplina degli aspetti regolatori e del valore di subentro, sia relativamente all'adeguamento della documentazione inerente i requisiti di solidità patrimoniale, della quale è stato rilevato il non completo allineamento ai contenuti della delibera CIPE n. 30/2013, sia infine alla conformità delle variabili considerate nel piano economico-finanziario a quanto previsto dalla delibera CIPE del 15 giugno 2007, n. 39.

Particolare attenzione è stata posta alla necessità di dettagliare, in coerenza con la disciplina regolatoria di settore, le causali e le modalità di calcolo per la quantificazione del valore di indennizzo che il nuovo concessionario dovrà corrispondere al concessionario uscente alla data di effettivo subentro entro il limite massimo di 410 milioni di euro indicato nel piano economico – finanziario.

Come per la A21, descritta in precedenza, quanto prescritto dal Nucleo ha trovato diretta applicazione a seguito di quanto disposto dall'art. 5, comma 4, del d.l. n. 133 del 12 settembre 2014, cosiddetto "Sblocca Italia".

2.1.3 L'APPLICAZIONE DELLE MISURE DI DEFISCALIZZAZIONE

Collegamento autostradale Dalmine, Como, Varese, il valico del Gaggiolo ed opere connesse ("Autostrada Pedemontana Lombarda") - Atto Aggiuntivo n.2

L'art. 143, comma 8, del Codice dei Contratti Pubblici, che prevede il parere del CIPE, sentito il NARS, nel caso di revisione del PEF, risponde alla necessità di rinegoziare (i.e. ripristino dell'equilibrio economico finanziario) una concessione

durante la vita del contratto, circostanza che emerge, con grande frequenza proprio durante i periodi di crisi economica.

In particolare il NARS valuta i presupposti o condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione ai fini della revisione del piano economico-finanziario, mediante rideterminazione delle condizioni di equilibrio.

Il NARS - che nel 2013 aveva formulato linee guida per l'assegnazione delle misure di defiscalizzazione previste dall'art. 18 della legge n. 183/2011 e ss.mm.ii., linee poi varate dal CIPE con delibera n. 1 del 18 febbraio 2013 - nel 2014 ha affrontato con i pareri nn. 2 e 4, anche in relazione a dette linee guida il tema del riequilibrio del collegamento autostradale tra Dalmine, Como, Varese, il valico del Gaggiolo ed opere connesse (d'ora in poi "Autostrada Pedemontana Lombarda" ovvero "Opera").

L'opera è stata oggetto di approfondito esame in varie riunioni istruttorie tenute dal Nucleo, che si è poi espresso al riguardo con il parere n. 2/2014, in cui si evidenziavano alcune prescrizioni volte a garantire l'interesse pubblico ed è stato in particolare proposto di:

- ✓ assegnare un termine di 12 mesi, dall'efficacia del decreto interministeriale di approvazione dell'atto aggiuntivo, per la stipula del contratto di finanziamento;
- ✓ assegnare un ulteriore termine di 3 mesi per la presentazione di un nuovo piano economico - finanziario nell'ipotesi che il closing non avvenga entro il termine indicato: qualora non si raggiunga l'accordo sul nuovo piano o il piano stesso non sia approvato dal CIPE scatta la decadenza con corresponsione, a favore del concessionario, solo del valore delle opere realizzate;
- ✓ eliminare la possibilità di realizzare solo in parte l'opera, con esclusione del lotto D meno redditizio, proponendo di far decorrere l'applicazione delle Misure appunto dalla data di completamento dell'intero collegamento autostradale;
- ✓ correlare la sanzione della decadenza anche al mancato versamento dell'*equity* nei termini di cui al piano economico - finanziario allegato all'atto aggiuntivo all'esame;
- ✓ disciplinare, tramite l'inserimento di apposito articolo, l'utilizzo delle Misure;
- ✓ eliminare, dal PFR, la voce sulla perdita di ricavi conseguente all'elusione calcolata in misura pari al 3 per cento e stimata alla luce delle risultanze delle esperienze estere di autostrade gestite con il sistema di tipo "*free flow*";
- ✓ apportare modifiche all'allegato sui requisiti di solidità patrimoniale in quel processo di progressivo adeguamento delle convenzioni vigenti alla nuova

regolamentazione prevista dalla delibera CIPE n. 30/2013 delineato dalla delibera n. 31/2013;

- ✓ introdurre modifiche anche alla clausole sulla qualità.

L'argomento è stato sottoposto al CIPE nella seduta del 18 aprile 2014 ed il Comitato nell'occasione ha dato mandato al Ministero delle Infrastrutture di richiedere al concedente l'adeguamento dell'atto aggiuntivo e dei relativi allegati alle prescrizioni del su citato parere NARS n. 2/2014 e di sottoporre l'atto così modificato, una volta sottoscritto dalle parti, al CIPE stesso per il parere di competenza e per l'assegnazione delle Misure.

Successivamente, CAL ha dichiarato che, in attuazione delle indicazioni del CIPE e sulla base delle osservazioni contenute nel parere NARS, ha condiviso con la concessionaria un nuovo schema di atto aggiuntivo, "compatibilmente con i presupposti di bancabilità e continuità delle opere", e che sono stati aggiornati il PEF, lo studio di traffico ed il cronoprogramma delle opere, trasmettendo i documenti aggiornati.

Sulla base di tale nuova documentazione si è ritenuto di poter esprimere parere favorevole (*i.e.* n.4 del 18 maggio 2014) in ordine all'Atto aggiuntivo in questione e relativi allegati, nell'ultima stesura pervenuta al Nucleo, a condizione che si tenesse conto delle osservazioni formulate nella parte finale del punto 2.2 nonché ai punti 2.4, 3 e 4 del parere stesso. In particolare secondo il parere NARS:

- ✓ in linea con quanto previsto dal punto 2.6 delle "Linee guida per l'applicazione delle misure di agevolazione fiscale previste dall'art. 18 della legge n. 183/2011", in fase di aggiornamento tariffario quinquennale anche la verifica a consuntivo dell'effettiva elusione derivante dall'applicazione del sistema "free flow" deve concorrere alla rideterminazione esclusivamente in riduzione delle Misure, attraverso la contrazione della durata delle medesime e quindi del loro periodo di vigenza, in modo da non superare il TIR dell'equity individuato nel medesimo PEF/PFR;
- ✓ deve essere inserita una clausola che ponga a carico del concessionario stesso l'onere di assicurare flussi costanti di informazioni al CIPE con modalità coerenti con il sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici di cui all'art. 1 della legge n. 144/1999 anche al fine del successivo inoltro alla Banca dati delle Amministrazioni pubbliche, in coerenza a quanto previsto dal tavolo di lavoro istituito ai sensi della delibera dello stesso Comitato n. 124/2012;
- ✓ con riferimento all'allegato sui requisiti di solidità patrimoniale

- debbono essere applicate, per quanto concerne il trattamento delle poste figurative, le indicazioni di cui alla richiamata delibera n. 30/2013, eliminando quindi il riferimento all'inclusione delle poste figurative dal

calcolo del flusso di cassa operativo disponibile per il servizio del debito (FCO) nel numeratore della formula riportata nell'allegato alla delibera stessa ed utilizzata per verificare la permanenza dei requisiti in questione, e prevedendo che il saldo di dette poste, risultante a fine periodo nel piano economico-finanziario allegato alla convenzione, venga portato a incremento/decremento del "debito finanziario netto";

- non deve essere stralciato dal computo del valore del "debito finanziario netto" (DN) di fine esercizio "le forme di finanziamento non bancarie erogate da enti terzi o società a condizioni diverse".

L'argomento è stato nuovamente sottoposto al CIPE nella seduta del 1° agosto 2014 ed il Comitato, con delibera n. 24, ha preso atto delle considerazioni svolte dal NARS, tra l'altro, in merito alla riconoscibilità di una voce aggiuntiva al WACC (presente in altri settori, quale quello energetico, e coerente con le indicazioni formulate dallo stesso NARS nel parere n. 7/2013) ed ha:

- quantificato in 393 milioni di Euro il contributo pubblico a fondo perduto necessario per assicurare l'equilibrio del piano;

- assegnato misure di defiscalizzazione, a copertura della quota di contributo pubblico mancante, nel limite massimo di 800 milioni di euro per l'intera durata della concessione;

- espresso parere favorevole sullo schema di atto aggiuntivo, nella versione rivisitata sottoposta al NARS, subordinatamente al recepimento delle prescrizioni riportate nella delibera stessa e nel relativo allegato, prescrizioni che sostanzialmente riflettono le indicazioni di cui al parere NARS n. 4/2014.

2.1.4 IL SETTORE AEROPORTUALE – CDP E CDS ENAV

Il NARS ha esaminato gli schemi di contratto di programma e di contratto di servizio tra ENAV e Ministero infrastrutture e trasporti, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero della difesa per gli anni 2010-2012 e 2013-2015, con il parere n. 3 del 28 maggio 2014, poi sottoposto al CIPE, in quanto chiamato a pronunciarsi in merito ai sensi della delibera n. 63 del 22 giugno 2000.

Il Nucleo ha proceduto all'analisi congiunta degli schemi contrattuali relativi ai due trienni alla luce del ritardo con cui i contratti stessi sono stati sottoposti al CIPE e al fine di ricondurre i rapporti tra le Amministrazioni competenti alla normale dinamica temporale.

Il contratto di programma, ai sensi dell'art. 9, comma 2, della legge del 21 dicembre 1996, n. 665,

- a) *regola le prestazioni e definisce gli investimenti e i servizi, anche di rilevanza sociale o comunque resi in condizione di non remunerazione dei costi, stabilendo i corrispettivi economici e le modalità di erogazione;*
- b) *definisce gli obiettivi e gli standard, nonché le modalità e i tempi di adeguamento, relativi ai livelli di sicurezza e di qualità dei servizi, alla produttività dei fattori impiegati, inclusi gli investimenti, ed ai rispettivi costi: l'adeguamento ai predetti obiettivi e standard è correlato alla variazione delle tariffe e a eventuali trasferimenti statali destinati a investimenti;*
- c) *definisce i servizi istituzionali da svolgere in proprio e quelli da concedere in appalto o in gestione a terzi; l'Ente fino alla definizione del contratto di programma non assume impegni che vincolino l'applicazione del medesimo;*
- d) *prevede verifiche, obblighi di adeguamento e sanzioni per i casi di inadempienza.*

Le tariffe di assistenza al volo in rotta e in terminale per gli anni 2010 e 2011 sono state stabilite, rispettivamente, secondo le metodologie del coefficiente unitario di tariffazione di rotta (CUT) e del coefficiente di tariffazione di terminale (CTT). Secondo tali metodologie, i coefficienti unitari di tariffazione sono ottenuti, in linea generale, in base al rapporto tra costi complessivi ammessi per i servizi presi in considerazione nel complesso degli aeroporti che si prevede di sostenere per l'anno di riferimento e numero totale delle unità di servizio che saranno prodotte: in particolare i costi ammessi per la determinazione dei coefficienti tariffari sono trattati secondo il metodo del *full costrecovery*, con l'esclusione dei costi operativi e del personale a cui si applica il metodo del *costcape* l'applicazione di obiettivi di efficientamento. Entro il mese di maggio, ovvero dopo l'approvazione del bilancio della ENAV S.p.A. da parte della assemblea degli azionisti, i valori previsionali sono riportati ai valori consuntivi tramite il cosiddetto meccanismo di *balance*.

Dall'anno 2012 le tariffe per i servizi di rotta sono individuate in base ai Piani Nazionali di Performance prescritti dai regolamenti UE n. 691/2010 e n. 1794/2006, come modificato dal Regolamento UE n. 1191/2010: il 1° Piano, valido per il periodo 2012-2014, è stato, infatti, approvato dalla Commissione nel dicembre del 2012, ma è entrato in vigore retroattivamente al 1° gennaio stesso anno sì che da tale data lo schema regolatorio individuato dal Contratto di Programma e il meccanismo che ne è alla base (*costcap*) è applicato alla sola attività di terminale.

Nel corso della propria attività istruttoria il Nucleo - alla luce delle modifiche regolatorie verificatesi e delle risultanze del Gruppo tecnico di lavoro, composto da rappresentanti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero della difesa, dell'ENAV S.p.A. e dell'ENAC - ha in particolare approfondito il tema del sistema di tariffazione e delle misure di efficientamento che la Società avrebbe dovuto applicare ai sensi della delibera CIPE 22 luglio 2010, n. 66, concernente il precedente contratto di programma. Ha preso atto che, a fronte della accentuata dinamica negativa del traffico, il suddetto gruppo ha individuato appositi meccanismi di sterilizzazione degli effetti sul grado di efficientamento coerenti con la disciplina della "Ripartizione del rischio" del costo e del traffico, prevista dall'articolo 11 bis, paragrafo 4, del Regolamento (CE) n. 1794/2006 così come modificato dal Regolamento (UE) n. 1191/2010; meccanismi di sterilizzazione applicati anche nel 2013 a seguito di un'ulteriore, significativa riduzione dei volumi di traffico.

I contratti di programma sono inoltre corredati da piani degli investimenti "a scorrimento", ovvero rimodulati annualmente in base alle esigenze di gestione e possibile oggetto di modifiche in corso d'esercizio a causa di situazioni contingenti e non prevedibili.

Il NARS nel corso degli approfondimenti istruttori ha analizzato la rendicontazione degli investimenti realizzati, in linea con la necessità in merito evidenziata dal CIPE in sede di esame del Contratto 2007-2009, giungendo a precisazioni in ordine alle modalità di copertura degli interventi realizzati con "finanziamenti esterni", rilevando che i contributi pubblici per il finanziamento, parziale o totale, sono di norma rappresentati da fondi strutturali comunitari. Ha altresì preso atto delle precisazioni in ordine agli importi incassati nel periodo 2009-2012 ai sensi della legge n. 102/2009, che ha recato specifici stanziamenti per interventi di ammodernamento delle infrastrutture e dei sistemi di aeroporti militari per i quali è previsto che i servizi di navigazione aerea vengano assunti da ENAV.

Nel complesso il piano degli investimenti 2010-2012 prevedeva investimenti nell'ordine di 672 milioni di euro, mentre quello relativo al contratto di programma 2013-2015 prevede investimenti nell'arco temporale 2013-2017 per 578 milioni di

euro in autofinanziamento e ulteriori 62 milioni di euro nel caso vengano concessi finanziamenti esterni.

Il contratto di servizio, ai sensi dell'art. 9, comma 5, della legge sopra citata, stabilisce

- a) *i corrispettivi economici e le modalità di erogazione dei servizi resi in condizione di non remunerazione diretta dei costi;*
- b) *gli standard di sicurezza e di qualità dei servizi erogati anche in base alla normativa comunitaria;*
- c) *le sanzioni in caso di inadempienza.*

In particolare il contratto di servizio 2010–2012 individua, quali servizi istituzionali resi in condizioni di non remunerazione diretta dei costi e quindi a carico dello Stato:

- 1) i servizi di assistenza alla navigazione aerea in rotta sia nazionale che internazionale forniti dalla Società ai voli esentati ai sensi dell'art. 9 del Regolamento (CE) n. 1794/2006 e del decreto interministeriale n. 227/T del 28 dicembre 2007;
- 2) i servizi di assistenza alla navigazione aerea in terminale sia nazionale che internazionale forniti dalla Società ai voli esentati;
- 3) i servizi di assistenza alla navigazione aerea in terminale ai voli nazionali ed internazionali, resi negli aeroporti di competenza ENAV, ovvero nei cd "aeroporti minori" e nei cd "aeroporti maggiori";
- 4) i servizi di assistenza alla navigazione aerea in terminale resi, negli aeroporti di competenza ENAV, ai voli nazionali e comunitari, soggetti all'abbattimento tariffario del 50%.

Il contratto di servizio prevede inoltre il rimborso dei pagamenti effettuati da ENAV a *Eurocontrol*, per conto delle Amministrazioni dello Stato, per assistenza fornita da altri Paesi ad aeromobili della Polizia di Stato e della Guardia di Finanza, nonché la compensazione dei costi sopportati per garantire la sicurezza dei propri impianti e quella operativa.

La differenza più significativa del contratto di servizio 2013-2015 rispetto al precedente è l'esclusione dei contributi statali per i servizi di assistenza indicati ai precedenti punti 3 e 4 in applicazione di quanto disposto dall'art. 4, comma 41, della legge n. 183/2011.

Il NARS ha formulato alcune considerazioni sugli aspetti concernenti la qualità e la sicurezza, prendendo atto che dal 2013 vige la reportistica periodica dei Piani Nazionali di Performance, e sulla necessità di integrare il sistema sanzionatorio.

Il Nucleo, in relazione ai contratti di programma e di servizio 2010-2012, ha ritenuto che, tenuto conto delle motivazioni espresse nel parere con particolare riferimento all'imprevisto e prolungato calo del traffico e alla considerazione che il Contratto aveva di fatto esaurito la sua efficacia, l'argomento potesse essere sottoposto al CIPE.

In merito agli schemi di contratto di programma e di contratto di servizio relativi al triennio 2013 - 2015 il NARS ha espresso parere favorevole al CIPE subordinatamente al recepimento di specifiche prescrizioni relative, in linea generale, all'espunzione di specifiche clausole e alla riformulazione e integrazione di alcuni articoli e proposte in particolare al fine di dettagliare meglio i contenuti dei contratti e le obbligazioni che ne derivano e di rafforzarne il monitoraggio e il sistema sanzionatorio.

Il CIPE ha esaminato la tematica nella seduta del 1° agosto 2014, formulando con delibera n. 29 parere favorevole sugli schemi di contratto 2010 - 2012 ed esprimendo altresì avviso favorevole in merito agli schemi di contratto 2013 - 2015 subordinatamente al recepimento delle prescrizioni riportate nella delibera stessa e coerenti con le indicazioni di cui al parere NARS. Il Comitato ha in particolare disposto che il contratto di programma sia integrato con l'ormai consueta clausola che impegni la Società ad assicurare flussi costanti di informazioni al CIPE con modalità in linea con il menzionato MIP di cui alla legge n. 144/1999 e che entrambi i contratti prevedano un sistema sanzionatorio più articolato.

2.2 L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA SU TEMATICHE GENERALI

2.2.1 PROCEDURE DI RIEQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO DELLE CONCESSIONI DI LAVORI PUBBLICI

L'art. 19 del d.l. n. 69/2013 ha apportato alcune rilevanti modifiche all'art. 143 del Codice dei contratti pubblici attribuendo, tra l'altro, al CIPE e al NARS nuovi poteri e compiti a tutela della finanza pubblica in merito alle concessioni di lavori pubblici. In particolare, il predetto articolo 19 ha previsto che:

- ✓ Art. 143, comma 8, - *le variazioni apportate dalla stazione appaltante ai presupposti o alle condizioni di base che determinano l'equilibrio economico finanziario degli investimenti e della connessa gestione, nonché le norme legislative e regolamentari che stabiliscono nuovi meccanismi tariffari o che comunque incidono sull'equilibrio del piano economico finanziario comportano la sua necessaria revisione previa verifica del CIPE sentito il NARS;*

- ✓ *Art. 143, comma 8-bis - ai fini della applicazione delle disposizioni di cui al comma 8, la convenzione definisce i presupposti e le condizioni di base del piano economico finanziario le cui variazioni non imputabili al concessionario, qualora determinino una modifica dell'equilibrio del piano, comportano la sua revisione. La convenzione contiene una definizione di equilibrio economico finanziario che fa riferimento ad indicatori di redditività e di capacità di rimborso del debito, nonché la procedura di verifica e la cadenza temporale degli adempimenti connessi.*

Il CIPE è chiamato dunque ad esprimersi, previo parere del Nucleo, in merito alle revisioni dei piani economico-finanziari derivanti dalle variazioni dei presupposti o delle condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione, valutando, tra l'altro, le nuove condizioni di equilibrio.

Il NARS, nel 2013, aveva affrontato per la prima volta il tema del riequilibrio esprimendosi in merito alla linea metropolitana M4 del comune di Milano. In detta sede, oltre a dover valutare le effettive cause che avevano comportato la rideterminazione delle condizioni di equilibrio del PEF, il Nucleo si era trovato a dover approfondire le modalità con le quali poter procedere al riequilibrio con la finalità di individuare la corretta metodologia in grado di stimare il congruo apporto di risorse pubbliche, per il ripristino dell'equilibrio economico finanziario, che prendesse a riferimento i valori economico finanziari del PEF vigente.

Nell'ultimo anno, anche in considerazione della crisi del mercato nazionale e internazionale, dell'aumento dei tassi di interesse e di nuovi rilevanti interventi normativi e regolamentari, sono state inoltrate al Nucleo, per il parere di competenza, diverse richieste aventi ad oggetto proposte di riequilibrio dei piani economico-finanziari relativi a concessioni di lavori pubblici. In considerazione di ciò, anche al fine di fornire alle pubbliche amministrazioni interessate da tali procedure un utile strumento di riferimento, di garantire una massima uniformità tra le decisioni prese e di assicurare la massima efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, la struttura tecnica di supporto al Nucleo ha provveduto a predisporre una bozza di linee guida che delinea l'iter da seguire per la verifica, da parte del CIPE, delle procedure di riequilibrio delle concessioni di lavori pubblici e fornisce utili elementi giuridici ed economico-finanziari che le amministrazioni interessate potranno utilizzare e seguire nel contraddittorio con i propri concessionari.

Detto documento, che potrà assurgere a strumento di assoluto interesse e di primario riferimento per le amministrazioni pubbliche e gli operatori di settore, verrà emanato entro la fine del 2015 e potrà costituire un'utile "cartina di tornasole" anche in vista del recepimento della direttiva comunitaria 23/2014/CE che dovrà avvenire entro il mese di aprile 2016.

2.2.2 EQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO DEGLI INVESTIMENTI E IL TASSO DI CONGRUA REMUNERAZIONE

La struttura tecnica di supporto al Nucleo ha predisposto una prima versione del documento "L'Equilibrio Economico-Finanziario degli investimenti e della gestione delle infrastrutture autostradali e il tasso di congrua remunerazione" che costituisce un approfondimento tecnico dei contenuti delle Delibere CIPE n. 1 del 2007, n. 39 del 2007 e n. 27 del 2013 alla luce della recente operatività del NARS, a supporto del CIPE, nell'ambito regolatorio autostradale.

Il documento tiene conto del ciclo di audizioni tenute dal Nucleo stesso, con istituzioni e *stakeholder* operanti in tale settore, con riferimento alla metodologia di calcolo del costo medio ponderato del capitale e alla determinazione del premio a rischio di mercato, elementi decisivi nell'attività di modellizzazione relativa ai piani economico-finanziari e regolatori nel settore.

L'oggetto dell'approfondimento si riferisce in particolare all'equilibrio del piano economico-finanziario di un investimento in concessione, il quale si verifica con la contemporanea presenza delle condizioni di equilibrio economico (convenienza economica o redditività) ed equilibrio finanziario (sostenibilità finanziaria o bancabilità).

Per poter valutare la redditività e la sostenibilità finanziaria di un'operazione di investimento, che ricorre all'utilizzo dei capitali privati, occorre predisporre il calcolo di specifici indici sulla base dei flussi di cassa generati dalla gestione dell'infrastruttura: ci si riferisce in particolare al Tasso Interno di Rendimento (TIR) e al Valore Attuale Netto (VAN) per la redditività e al *Debt Service Cover Ratio* e al *Loan Life Cover Ratio* per la sostenibilità finanziaria.

Sotto il profilo regolatorio, ai sensi della delibera CIPE n. 39/2007, l'equilibrio del piano economico finanziario di una concessione di costruzione e gestione, nel settore autostradale, è verificato sulla base dei costi ammessi e dei ricavi previsti a fini regolatori. I ricavi derivanti dalla gestione dell'infrastruttura in concessione che concorrono alla determinazione di tale equilibrio sono costituiti dai proventi dati dall'applicazione delle tariffe e dallo svolgimento delle attività accessorie collegate all'utilizzo delle aeree e delle pertinenze autostradali.

La dinamica tariffaria, che rappresenta la voce principale dei ricavi, è individuata sulla base della metodologia del *price cap*, secondo quanto stabilito dalle Delibere del CIPE attualmente in vigore. Gli elementi che concorrono alla determinazione della dinamica tariffaria sono individuati nel Piano Finanziario Regolatorio (PFR) connesso al PEF, il cui equilibrio, nel rispetto del principio di neutralità economico-finanziaria, si verifica con l'uguaglianza tra il TIR di progetto e la congrua remunerazione del capitale investito che viene riconosciuta al concessionario.

Il WACC è calcolato come media ponderata delle varie componenti del capitale, tra cui generalmente compaiono il costo del capitale di rischio (K_e) e il costo del

capitale di debito (K_d), con pesi determinati rispettivamente dalla quota del capitale proprio e del debito sul totale dei mezzi di finanziamento (i.e. leva finanziaria, leverage).

La determinazione del WACC, ai fini di un'applicazione quale tasso di congrua remunerazione di un investimento infrastrutturale, richiede l'adozione in ambito regolatorio di una serie di assunzioni relative ai parametri utilizzati per il suo calcolo, espresse dalle Delibere del CIPE per quanto attiene al settore autostradale, e oggetto delle valutazioni e degli approfondimenti e delle proposte espresse in tale documento.

Anche il presente documento verrà emanato entro la fine del 2015 e si presenterà come strumento di assoluto interesse e di primario riferimento per gli operatori di settore.

3 CONCLUSIONI E PROGRAMMA DI LAVORO

Il Nucleo di consulenza per l'Attuazione e Regolazione dei Servizi di pubblica utilità (NARS), istituito dal CIPE quale struttura a proprio supporto per l'attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità non rientranti nell'ambito di competenza di apposita Autorità, è venuto nel tempo ad assumere una importante rilevanza istituzionale.

Destinatario di specifici adempimenti posti a suo carico direttamente dalla legge, il NARS è oggi chiamato, da un lato, quale organismo consultivo del Comitato, a svolgere compiti volti alla tutela della finanza pubblica e, dall'altro, ad assolvere funzioni che travalicano l'ambito dei suddetti servizi di pubblica utilità. Nel corso del 2014, il NARS ha indirizzato sempre più la propria attività sulla regolamentazione degli istituti attribuitagli dalla legge negli ultimi anni a tutela della finanza pubblica.

Come esposto nel Capitolo 2 della presente Relazione, il Nucleo ha svolto una rilevante istruttoria sia per quanto attiene ai singoli progetti, sia con riferimento a temi di carattere generale. Con riferimento ai singoli progetti, gran parte dell'attività istruttoria ha riguardato il settore autostradale, con riguardo al quale il NARS ha operato in continuità con il passato applicando direttive CIPE che il NARS stesso aveva concorso a formare: alcuni pareri, infatti, hanno riguardato gli aggiornamenti tariffari alla fine del primo periodo regolatorio (pareri nn. 5-8-9) effettuati ai sensi della delibera n. 27/2013, altri pareri hanno riguardato nuove convezioni/convenzioni ormai scadute (pareri nn. 1-6-7) o l'applicazione delle misure di defiscalizzazione (pareri nn. 2-4, relativi alla Pedemontana lombarda, che ha rappresentato uno dei primi casi di applicazione delle linee guida ex delibera n. 1/2013). E' stato inoltre espresso parere sul CdS e CdP Enav (parere n. 3) in attuazione dei poteri residuati in capo al Nucleo anche dopo l'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

Per quanto attiene alle tematiche di carattere generale l'attività istruttoria del NARS ha riguardato due temi di grande rilevanza:

- ✓ le procedure di riequilibrio economico finanziario delle concessioni di lavori pubblici;
- ✓ l'equilibrio economico finanziario degli investimenti e il tasso di congrua remunerazione nel settore autostradale.

L'art. 19 del d.l. n. 69/2013, come detto in precedenza, ha apportato alcune rilevanti modifiche all'art. 143 del Codice dei contratti pubblici attribuendo, tra l'altro, al CIPE e al NARS nuovi poteri e compiti a tutela della finanza pubblica in merito alle concessioni di lavori pubblici. In particolare, la previsione riguarda il fatto che il CIPE è chiamato ad esprimersi, previo parere del Nucleo, in merito alle revisioni dei piani economico-finanziari derivanti dalle variazioni dei presupposti o delle condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione, valutando, tra l'altro, le nuove condizioni di equilibrio. Nell'ultimo anno sono state inoltrate al Nucleo, per il parere di

competenza, diverse richieste aventi ad oggetto proposte di riequilibrio dei piani economico-finanziari relativi a concessioni di lavori pubblici. In considerazione di ciò, la struttura tecnica di supporto al Nucleo, come sopra esposto, ha provveduto a predisporre una bozza di linee guida che delinea l'iter da seguire per la verifica da parte del CIPE delle procedure di riequilibrio delle concessioni di lavori pubblici e fornisce utili elementi giuridici ed economico-finanziari che le amministrazioni interessate potranno utilizzare e seguire nel contraddittorio con i propri concessionari non appena le stesse verranno approvate dal CIPE.

Con riferimento al tema dell'equilibrio nei piani economico finanziari delle concessioni autostradali, la struttura tecnica di supporto del Nucleo ha predisposto una prima versione del documento "L'Equilibrio Economico-Finanziario degli investimenti e della gestione delle infrastrutture autostradali e il tasso di congrua remunerazione", posta all'attenzione del NARS, che costituisce un approfondimento tecnico dei contenuti delle Delibere CIPE n. 1 del 2007, n. 39 del 2007 e n. 27 del 2013 alla luce della recente operatività del NARS, a supporto del CIPE, nell'ambito regolatorio autostradale.

Infine il 2014 ha visto il NARS e la struttura di supporto impegnati nell'attività di progressiva attivazione del sistema MIP, del quale al capitolo 1 si è evidenziata l'utilità anche ai fini della verifica circa il rispetto del cronoprogramma convenzionalmente pattuito per la realizzazione degli investimenti previsti. Come esposto al capitolo 2, il NARS, proseguendo la linea d'azione adottata in precedenza, ha prescritto che tutti gli atti sottoposti all'esame del CIPE vengano completati con la clausola che impegna il soggetto concessionario a fornire al Comitato flussi costanti di informazioni con modalità coerenti con il suddetto sistema. Inoltre la struttura di supporto ha avviato una serie di incontri con le Società concessionarie autostradali al fine di definire una fase di sperimentazione del sistema, imperniata sulla trasmissione di dati relativi ad alcune delle opere programmate, e valutare poi insieme eventuali criticità in vista della definitiva messa a punto del sistema stesso.

Il programma di azione del NARS per l'anno 2015 è almeno in parte condizionato dalle sorti che avrà l'art. 5 del "decreto sblocca Italia": se la norma resta confermata e viene attuata, il Nucleo sarà significativamente interessato dal processo di revisione di convenzioni di Società autostradali, alcune delle quali hanno da tempo manifestato l'intenzione di avvalersi delle disposizioni della norma stessa. Altrimenti, il Nucleo limiterà il proprio esame agli atti convenzionali stipulati alla fine del quinquennio di regolazione o concernenti l'assegnazione di misure di agevolazione fiscale.

In virtù dei Tavoli di lavoro attivati con altre amministrazioni nell'ultimo periodo, anche con riferimento a quanto riportato in appendice della presente relazione, l'azione del NARS per l'anno 2015 sarà sempre più diretta a fornire attività di consulenza in ambito infrastrutturale, di regolazione e di finanziamento delle infrastrutture non solo al CIPE ma anche alle amministrazioni territoriali, in piena

attuazione di quanto disposto dall'art. 1 del proprio Regolamento istitutivo. Ciò al fine di garantire efficacia ed efficienza all'azione amministrativa e di assicurare, nel rispetto delle varie competenze costituzionalmente e legislativamente riconosciute, la massima coerenza tra disciplina nazionale, regionale e locale nei settori di interesse e di fornire alle amministrazioni richiedenti un utile strumento di supporto tecnico.

Il Nucleo opererà inoltre su altre direttrici:

- procederà alla valutazione dei contratti di servizio con i gestori di reti nazionali ed in particolare

a) del contratto di programma ANAS – parte servizi per il 2015, prestando particolare attenzione al profilo della "qualità" delle prestazioni rese;

b) del contratto di servizio per i passeggeri a lunga e media percorrenza, stipulato con Trenitalia e scaduto alla fine del 2014, del quale il Ministero di settore ha proposto la proroga sino alla fine dell'anno in corso;

- provvederà alla formalizzazione delle linee guida illustrate al punto 2.2 ed, alla stregua delle indicazioni contenute nel documento sulle "procedure di riequilibrio economico finanziario delle concessioni di lavori pubblici", definirà le richieste pervenute;

- tramite la struttura di supporto attiverà la funzione di supporto alle Regioni di cui alle attività presentate in appendice, in relazione al rilevante tavolo tecnico con il CINSEDO riguardante la regolazione del settore infrastrutture e il partenariato pubblico privato, e proseguirà nei contatti per la generalizzata applicazione del MIP, concorrendo altresì alla predisposizione della strumentazione attuativa del monitoraggio finanziario di cui all'art. 36 del decreto legge n. 90/2014.

ALLEGATO 1 – LA COMPOSIZIONE DEL NARS AL 30 GIUGNO 2015

Presidenza del Consiglio dei Ministri	Cons. Ferruccio SEPE – Coordinatore Avv. Gabriele Pasquini – Segretario
Ministero dell'economia e delle finanze	D.ssa Alessandra DAL VERME – effettivo D.ssa Nunzia VECCHIONE - supplente Dr. Antimo PROSPERI – effettivo <i>(ex art. 33, co.2 D.L. n. 179/2012 conv. to in L. n. 221/2012)</i>
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	Arch. Ornella SEGNALINI –effettivo- D.ssa M. Margherita MIGLIACCIO - supplente D.ssa F. Paola ANELLI – effettivo <i>(ex art. 33, co.2 D.L. n. 179/2012 conv. to in L. n. 221/2012)</i>
Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare	Cons. Antonio AGOSTINI – effettivo
Ministero dello sviluppo economico	Dr. Gianfrancesco VECCHIO – effettivo D.ssa Emilia MASIELLO – supplente
Ufficio del Sottosegretario delegato per gli affari europei	Cons. Fiorenza BARAZZONI – effettivo
Ufficio del Ministro delegato per gli affari regionali, il turismo e lo sport	Cons. Antonio NADDEO – effettivo D.ssa M. Barilà – supplente
Ufficio del Ministro delegato per la pubblica amministrazione e la semplificazione	Cons. M. Pia MARCONI – effettivo
Conferenza permanente Stato-Regioni-province autonome	Avv. Giuseppe CARANNANTE – effettivo Ing. Mario CITTADINI – supplente

APPENDICE: L'ULTERIORE ATTIVITÀ DELLA STRUTTURA TECNICA DI SUPPORTO AL NUCLEO

Tavolo tecnico tra CINSEDO e Presidenza del Consiglio dei Ministri-DIPE

Nel corso del 2014 il NARS ha avviato, attraverso la propria struttura tecnica, un tavolo di lavoro con il Centro interregionale Studi e Documentazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome per la stipula di un protocollo d'intesa che permetta il supporto tecnico degli esperti NARS alle Regioni interessate. L'esigenza di addivenire alla sottoscrizione di un protocollo di intesa che istituzionalizzi detto supporto deriva dal fatto che il Nucleo, sempre più di frequente, si è trovato a trattare tematiche concernenti infrastrutture strategiche e a ricevere richieste di esame in merito a domande di riequilibrio dei piani economico-finanziari relativi alle concessioni di lavori pubblici a fronte di un sistema regolatorio e normativo, a diversi livelli istituzionali, complesso e non sempre omogeneo. In virtù di ciò e tenuto altresì conto che, con riferimento agli interventi da realizzare mediante forme di partenariato pubblico-privato, il testo aggiornato dell'art. 175 del Codice di Contratto pubblici rimette la valutazione della proposta del promotore e relativi allegati al CIPE, che potrà anche applicare al riguardo le proprie regole, si è ritenuto opportuno avviare un tavolo di lavoro tra la Conferenza Stato Regioni e il NARS al fine di poter valutare congiuntamente la definizione di un sistema di regolamentazione che tenga adeguato conto anche delle esigenze delle Regioni. Il Tavolo costituisce un luogo di confronto tra i vari livelli di governo diretto a fornire alle Regioni supporto tecnico/giuridico ed economico finanziario su diversi temi.

Come primo *step* sono state individuate cinque macro-aree che formano oggetto di approfondimento nell'ambito di cinque specifici tavoli tecnici appositamente istituiti e i cui adempimenti verranno specificatamente individuati, condivisi ed ufficializzati nel testo del redigendo protocollo che verrà sottoscritto tra CINSEDO e Presidenza del Consiglio dei Ministri-DIPE, entro l'autunno prossimo.

Le cinque aree sono le seguenti:

1. contratti di servizio in ambito ferroviario e trasporto pubblico locale: anche in considerazione della pluriennale esperienza maturata dal NARS in detti ambiti, al fine di individuare un sistema regolatorio il più possibile omogeneo e coerente, la struttura tecnica a supporto del Nucleo potrebbe prestare la propria assistenza alle singole Regioni per redigere ovvero analizzare i contratti di servizio ferroviario al fine di garantire livelli adeguati di intervento e, comunque, adottare atti idonei a garantire la finanza pubblica. In generale, per quel che riguarda il trasporto pubblico locale, la struttura tecnica a supporto del NARS potrebbe offrire il proprio supporto nell'individuazione di forme efficienti ed efficaci di affidamento del servizio, modelli di tariffazione e di regolamentazione contrattuale idonei a garantire sia la parte pubblica, sia la riuscita del servizio nonché adeguata

valutazione delle iniziative che prevedono il coinvolgimento di soggetti e capitali privati nella realizzazione e gestione delle infrastrutture;

2. autostrade regionali: la struttura tecnica a supporto del NARS potrebbe fornire la propria collaborazione, tra l'altro, nella predisposizione di normative regionali relative all'argomento di cui trattasi, anche al fine di individuare modalità di realizzazione, di finanziamento, di gestione e di regolazione delle infrastrutture che, in coerenza con la disciplina nazionale, garantiscano la tutela della finanza pubblica, nelle valutazioni riguardanti le modalità di affidamento delle autostrade regionali e, più in generale, dei servizi pubblici a rete di competenza regionale, delle forme di finanziamento per la realizzazione delle infrastrutture, nella predisposizione ovvero nella gestione dei contratti di concessione e dei relativi piani economico finanziari e, in generale, nell'individuare le modalità ottimali di affidamento e di gestione di dette infrastrutture e servizi;

3. aeroporti regionali: la struttura tecnica a supporto del NARS, anche in considerazione dell'esperienza maturata nel tempo in merito ai contratti di programma relativi agli aeroporti siti sul territorio nazionale e al settore aeroportuale in genere, potrebbe fornire il proprio supporto in merito all'individuazione delle modalità di attuazione degli investimenti infrastrutturali e, in generale – tenuto conto della significativa differenziazione tra gli scali aeroportuali nazionali e del rilevante ritardo nello sviluppo del traffico merci rispetto ai principali competitors europei – di gestione degli aeroporti di interesse regionale o locale diversi da quelli di interesse nazionale da trasferire alle Regioni ai sensi degli articoli 3 e 5 del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85: ciò anche in virtù dell'approvazione del Piano nazionale degli Aeroporti e del nuovo ruolo che, al riguardo, dovranno assumere le Regioni medesime;

4. logistica e retro-portualità: la struttura tecnica a supporto del NARS, anche in considerazione della prossima adozione del "Piano nazionale della portualità e della logistica" e della propria peculiare esperienza maturata in ambito marittimo, potrebbe fornire il proprio supporto alle singole Regioni al fine di addivenire a una corretta valutazione delle forme di gestione e di coinvolgimento delle risorse privati nella realizzazione delle infrastrutture e di gestione dei servizi in detti ambiti;

5. operazioni effettuate in concessione di costruzione e gestione e in partenariato pubblico privato: in tale ambito, con il quale il NARS si confronta quotidianamente e in relazione al quale il legislatore ha riconosciuto poteri tipici al NARS medesimo, la struttura tecnica a supporto del Nucleo potrebbe fornire la propria assistenza in merito alle procedure ad evidenza pubblica dirette all'individuazione del soggetto concessionario, all'individuazione delle forme di finanziamento delle infrastrutture nonché alla valutazione e gestione dei procedimenti diretti alla realizzazione di infrastrutture mediante contratti di partenariato pubblico privato ex art. 3 comma 15-ter del Codice dei Contratti Pubblici, alla gestione dei rapporti convenzionali in essere anche in considerazione di eventuali necessità di rivalutazione del rapporto concessorio, a seguito di

variazioni apportate dal soggetto concedente, o di norme legislative e regolamentari che stabiliscano nuovi meccanismi tariffari o che comunque incidono sull'equilibrio dei piani, ovvero di variazioni non imputabili al concessionario che, comunque, determinino una modifica dell'equilibrio stesso.

Piano strategico nazionale della portualità e della logistica

Il decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, con la legge 11 novembre 2014, n. 164, recante *"Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive"*, all'art. 29 *"Pianificazione strategica della portualità e della logistica"*, prevede:

- I. al comma 1 che, *"al fine di migliorare la competitività del sistema portuale e logistico, di agevolare la crescita dei traffici delle merci e delle persone e la promozione dell'intermodalità nel traffico merci, anche in relazione alla razionalizzazione, al riassetto e all'accorpamento delle Autorità portuali esistenti, da effettuare ai sensi della legge n. 84 del 1994, è adottato, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, il piano strategico nazionale della portualità e della logistica. Lo schema del decreto recante il piano di cui al presente comma è trasmesso alle Camere ai fini dell'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari. Il parere è espresso entro trenta giorni dalla data di assegnazione, decorsi i quali il decreto può essere comunque emanato."*
- II. Al comma 2, lo stesso decreto legge prevede che *"allo scopo di accelerare la realizzazione dei progetti inerenti alla logistica portuale, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, le Autorità portuali presentano alla Presidenza del Consiglio dei Ministri un resoconto degli interventi correlati a progetti in corso di realizzazione o da intraprendere, corredato dai relativi crono programmi e piani finanziari. La Presidenza del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, seleziona, entro i successivi sessanta giorni, gli interventi ritenuti più urgenti sulla base delle proposte contenute nei documenti presentati dalle Autorità portuali, anche al fine di valutarne l'inserimento nel piano strategico di cui al comma 1, ovvero di valutare interventi sostitutivi."*⁵

⁵ Il settore portuale nel 2015 ha formato oggetto di particolare attenzione del legislatore. Il comma 153 dell'art. 1 della legge di stabilità per detto anno autorizza la spesa di 100 milioni di Euro per ciascuno degli anni 2017, 2018 e 2019 per la realizzazione di opere di accesso agli impianti portuali. Il comma 236 della medesima legge prevede l'assegnazione di risorse, da parte del CIPE ed a valere sugli stanziamenti nel comma stesso specificati, per il miglioramento della competitività dei porti italiani e per l'efficienza del trasferimento ferroviario e modale all'interno dei sistemi portuali.

Al fine di elaborare il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 20 novembre 2014, n. 511, è stato istituito un Comitato di esperti coordinato dal Capo di Gabinetto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e comprendente, oltre ai rappresentanti istituzionali del Ministero e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, tra gli altri, rappresentanti di Cassa Depositi e Prestiti, Banca d'Italia, Rete Autostrade Mediterranee S.p.A e delle associazioni di settore Confetra, Assoporti, Confitarma, Fedarlinea e Assiterminal.

Sono stati successivamente formati 3 sottogruppi di lavoro tematici con riferimento a:

- ✓ la *Governance*;
- ✓ la Domanda;
- ✓ l' Offerta di infrastrutture e servizi.



La struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri deputata all'istruttoria finalizzata alla succitata selezione degli interventi più urgenti è stata individuata nel Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, e all'istruttoria ha preso parte, in maniera attiva, anche la struttura tecnica di supporto al NARS.

Tale istruttoria ha determinato:

- ✓ un'analisi approfondita e specialistica della documentazione pervenuta;
 - ✓ la realizzazione di una banca dati degli interventi proposti con le relative caratteristiche fisiche e finanziarie;
 - ✓ la verifica di coerenza della documentazione suddetta con la programmazione di settore (*Sistema delle reti TEN-T, Allegato infrastrutture, Programmi operativi triennali delle Autorità portuali, Programmi triennali delle opere pubbliche delle medesime Autorità, Piani regolatori portuali, Programmi di intervento ambientale, di bonifica e di riconversione industriale nei porti ecc.*) e i documenti di analisi a livello nazionale più significativi;
-

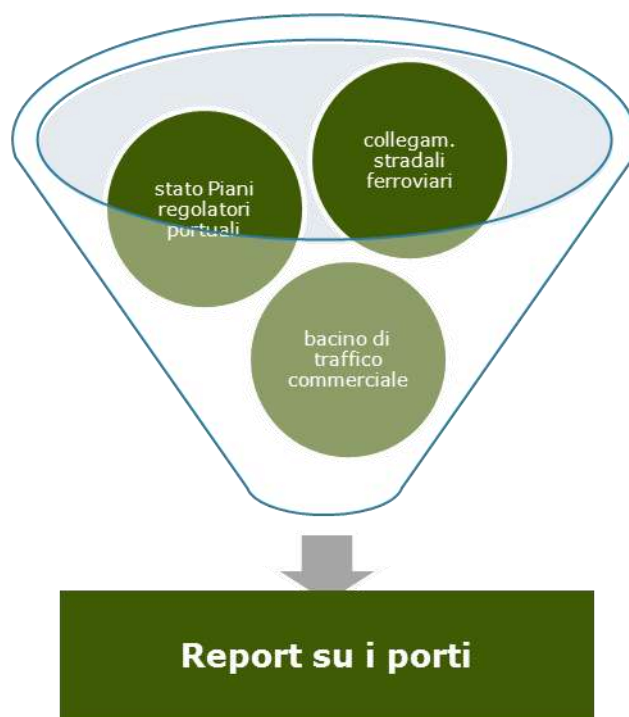
- ✓ l'individuazione di un insieme di parametri e indicatori di priorità per la valutazione degli interventi;
- ✓ la loro applicazione su base comparativa,
- ✓ interviste con gli operatori di settore e riunioni di coordinamento con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.



Considerato il volume e l'approfondimento della documentazione presentata alla Presidenza del consiglio dei ministri dalle Autorità portuali e l'onerosità delle attività da eseguire, si è costituita nell'ambito del Dipartimento una *task force* che ha impegnato anche gli esperti a supporto del Nucleo

Sono state acquisite informazioni su:

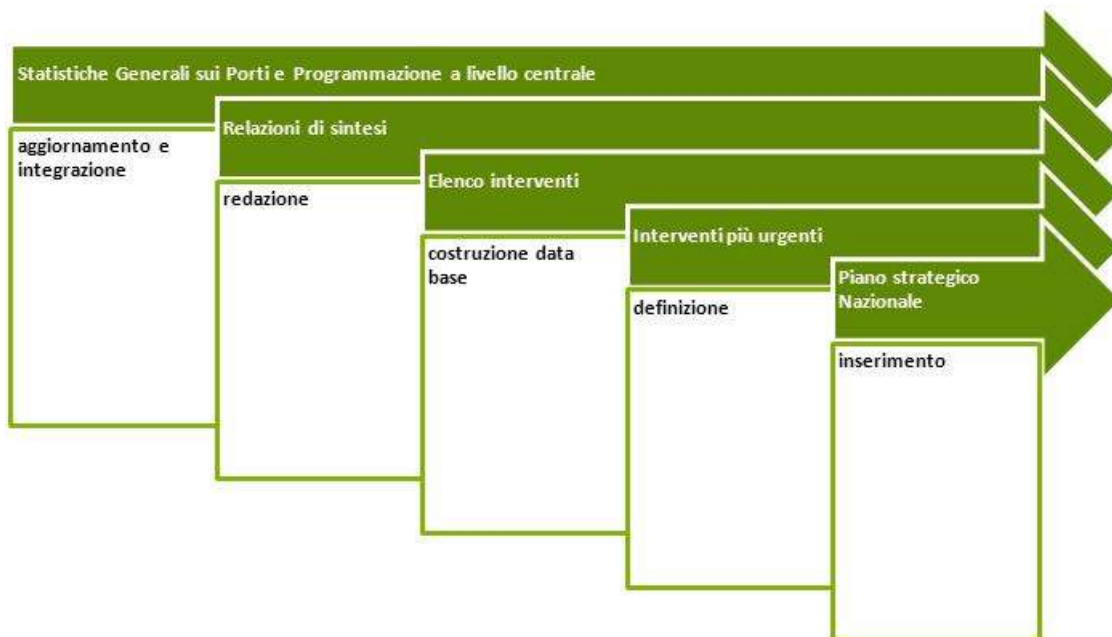
- a. i collegamenti stradali e ferroviari e l'"ultimo miglio" (aggiornamento giugno 2012)
- b. appendice statistica sui porti italiani;
- c. stato dei Piani regolatori portuali (aggiornamento giugno 2012);
- d. bacini di traffico commerciale nazionale dei porti italiani.



Sulla base di tali informazioni l'attività ha dato luogo alla elaborazione di un report nel quale:

- ✓ si sono aggiornate le statistiche generali sui traffici portuali e la gestione delle merci;
- ✓ si è aggiornato e integrato il panorama della programmazione a livello centrale, con approfondimenti settoriali sul Programma delle infrastrutture strategiche, sulla programmazione triennale delle Autorità portuali (aggiornata al 2014 per motivi di omogeneità), sul Piano Juncker, sul PON trasporti e mobilità 2014-2020;
- ✓ si sono elaborate relazioni di sintesi su tutte le relazioni trasmesse dalle autorità portuali, tenendo conto delle successive integrazioni trasmesse al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e di colloqui ed incontri di approfondimento condotti dai componenti della task force;
- ✓ si sono organizzati in un database gli interventi indicati dalle Autorità portuali, associando ad essi i valori di indicatori sintetici a livello di porto e di intervento.

Tale report, ai sensi di quanto disposto dal comma 2 del richiamato art. 19, è finalizzato alla selezione degli interventi ritenuti più urgenti al fine di valutarne l'inserimento nel piano strategico di cui al comma 1 sulla base della loro coerenza con un sistema di criteri volto a mettere in luce la loro idoneità a rispondere alle esigenze primarie di sviluppo che emergono dalle risultanze del rapporto *"Iniziativa di studio sulla portualità italiana"* e dai documenti sviluppati dai 3 sottogruppi di lavoro tematici del Comitato di esperti.



Da questa attività si è ricavato un insieme di progetti, afferenti a diversi strumenti di programmazione di settore, non sempre coerenti, e a diverso stato di attuazione fisica, procedurale e finanziaria, che costituiscono il *background* di riferimento - in base a un coerente sistema di indicatori e criteri, tra cui eventualmente quelli proposti - per l'effettuazione di scelte efficaci per il consolidamento e lo sviluppo dell'offerta di infrastrutture e servizi del sistema nazionale dei porti.

Convenzione Standard per concessioni di progettazione, costruzione e gestione in cui la Pubblica Amministrazione è il principale acquirente dei servizi resi dall'infrastruttura

Nel corso del 2014 la struttura di Esperti a supporto del NARS ha partecipato al tavolo di lavoro, istituito e coordinato dalla Ragioneria Generale dello Stato, per la redazione di modello di "Convenzione *standard*" avente per oggetto un contratto di concessione di progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche, ai sensi dell'art. 143 del D. Lgs. n. 163/2006 e ss.mm.ii - Codice dei contratti pubblici, destinate all'utilizzazione diretta da parte della pubblica amministrazione.⁶

⁶Lavoro congiunto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze -Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato; l'Istituto Nazionale di Statistica - Direzione della Contabilità Nazionale e la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la programmazione e il Coordinamento della Politica economica e Unità Tecnica Finanza di Progetto; Università Bocconi - SDA School of Management; CDP spa; ANCI

Il contratto di concessione ha, in linea generale, la funzione di disciplinare i rapporti tra l'amministrazione concedente e il concessionario per tutta la durata del rapporto concessorio e rappresenta il nucleo centrale di tutte le relazioni contrattuali relative al progetto. Proprio per il ruolo cruciale svolto dal contratto, con la convenzione "tipo" si intende dotare tutti gli operatori del mercato del Partenariato Pubblico Privato ("PPP") di uno strumento efficace che si configuri come un aiuto effettivo per disciplinare il rapporto convenzionale tra pubblico e privato.

L'obiettivo è quello di standardizzare le più rilevanti clausole contrattuali, in particolare, al fine di definire una chiara ed efficiente allocazione dei rischi tra le parti, nel rispetto della "Decisione Eurostat" del 2004 e alla luce delle indicazioni contenute nell'ultima versione del "Manuale sul disavanzo e debito pubblico" (del SEC 2010), nel rispetto delle esigenze di bancabilità dell'operazione, previste dal Codice dei contratti pubblici e dalla più corretta prassi operativa.

Il lavoro svolto dall'Unità tecnica finanza di progetto nel 2008, con riferimento al modello di convenzione ospedaliera, ha rappresentato un utile elemento di partenza per la definizione delle clausole tipo. Lo stesso modello è stato rivisto e modificato per rendere la *Convenzione standard* adattabile a tutte le opere in cui l'amministrazione si configura come "mainpayer" e alla luce delle importanti modifiche normative intervenute negli ultimi anni, nonché delle indicazioni comunitarie e delle varie posizioni istituzionali consolidate nel tempo sul tema.

Il lavoro svolto dal gruppo nel corso del 2014 dovrebbe concludersi nell'estate del 2015, così da garantire un significativo *enforcement* agli strumenti di *soft law* a disposizione degli operatori italiani del partenariato pubblico privato.

Collaborazione con il Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica/PcM e il Dipartimento per gli Affari Regionali, le Autonomie e lo Sport/PcM: "studio EPAS" - Redazione delle Linee Guida sul Partenariato Pubblico Privato

La struttura tecnica di supporto al Nucleo ha collaborato nel 2014 con il DIPE e con il Dipartimento per gli Affari regionali della Presidenza del Consiglio per la realizzazione di uno Studio - Linee Guida in grado di orientare e supportare le Pubbliche Amministrazioni locali nell'eventuale avvio o nella gestione di progetti implementati tramite procedure di PPP: si tratta dello studio "Il Partenariato Pubblico - Privato: normativa, implementazione metodologica e buone prassi nel mercato italiano".

Il documento, redatto con riferimento alla parte normativa e metodologico-operativa dagli esperti del NARS, è stata realizzata nell'ambito del progetto E.P.A.S., riguardante un'azione di *Empowerment* delle Pubbliche Amministrazioni regionali e locali delle aree obiettivo Convergenza nella gestione e nell'utilizzo di strumenti innovativi per lo sviluppo locale, nel quadro del ciclo di programmazione europea 2007/2013.

Il rilancio del Partenariato Pubblico Privato e dei suoi strumenti attuativi è unanimemente considerato un'imperdibile occasione per gli Enti locali, utile all'avvio e al consolidamento di virtuosi processi di sviluppo locale: di qui, la decisione del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica di collaborare tramite la struttura tecnica del NARS con il DARAS per la redazione di tale documento.

Le linee guida in questione descrivono un quadro della metodologia e degli strumenti utilizzabili per implementare progetti PPP cercando di mostrare le criticità e di proporre un percorso operativo ottimizzato nell'ambito della normativa di riferimento.

Lo studio può costituire un prezioso strumento di consultazione e un qualificato supporto per tutti i soggetti interessati.

Collaborazione con il Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica/PcM, la Ragioneria Generale dello Stato/MEF, l'Istituto Nazionale di Statistica e l'Autorità Nazionale Anticorruzione: redazione del documento "A Focus on PPPs in Italy" e partecipazione al Convegno OCSE del 23-24 marzo a Parigi.

La struttura tecnica di supporto al NARS ha collaborato con la Ragioneria Generale dello Stato, l'Istituto Nazionale di statistica e l'Autorità Nazionale Anticorruzione per la redazione del documento "*A focus on PPPs in Italy*", presentato in occasione dell'ottava edizione dell' *annual meeting of Senior PPP and Infrastructure Officials* dell'OCSE.

La Raccomandazione OCSE del 18 aprile 2012 ha individuato tre pilastri per incentivare il ricorso al Partenariato Pubblico Privato e, al tempo stesso, indirizzare soggetti pubblici e privati a un corretto utilizzo dello strumento. Con riferimento a tale raccomandazione e in occasione del *meeting* citato, il tavolo di lavoro costituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze e coordinato dalla Ragioneria Generale dello Stato ha prodotto, e inviato all'OCSE, il documento che presenta lo stato dell'arte del PPP nel nostro Paese, individuando criticità e potenzialità dell'attuale assetto.

Il DIPE, per il tramite della struttura tecnica del NARS, insieme alle altre istituzioni coinvolte ha partecipato all'ottava edizione dell' *annual meeting* tenutosi nel Centro Conferenze dell'OCSE a Parigi, il 23 e il 24 marzo.

Al *meeting* hanno partecipato:

- ✓ le principali *PPP Task Force*, governative e ministeriali, provenienti da tutto il mondo;
- ✓ le istituzioni internazionali operanti nel settore (OCSE, FMI e Banca Mondiale);

- ✓ altri rilevanti *stakeholder* privati (Moody's e Allianz Global Investors).

Il convegno ha permesso di condividere le diverse esperienze in tema di management delle infrastrutture e le prassi operative nella *governance* delle procedure di partenariato pubblico privato. A tal proposito, la partecipazione al convegno in oggetto ha rappresentato per la delegazione italiana un utile strumento di confronto per una valutazione comparativa a livello internazionale delle potenzialità e delle criticità che tali strumenti presentano nel nostro Paese.

L'intervento della struttura tecnica del NARS ha riguardato il quadro istituzionale e legislativo del PPP in Italia, nonché le ultime novità normative, con un *focus* operativo sull'applicazione delle misure agevolative fiscali, per la realizzazione di opere in PPP, previste dall'art. 18 della Legge n. 183/2011, regolate dalle Linee Guida di cui alla delibera CIPE n. 1 del 18 febbraio 2013 e rese operative nel settore autostradale.



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