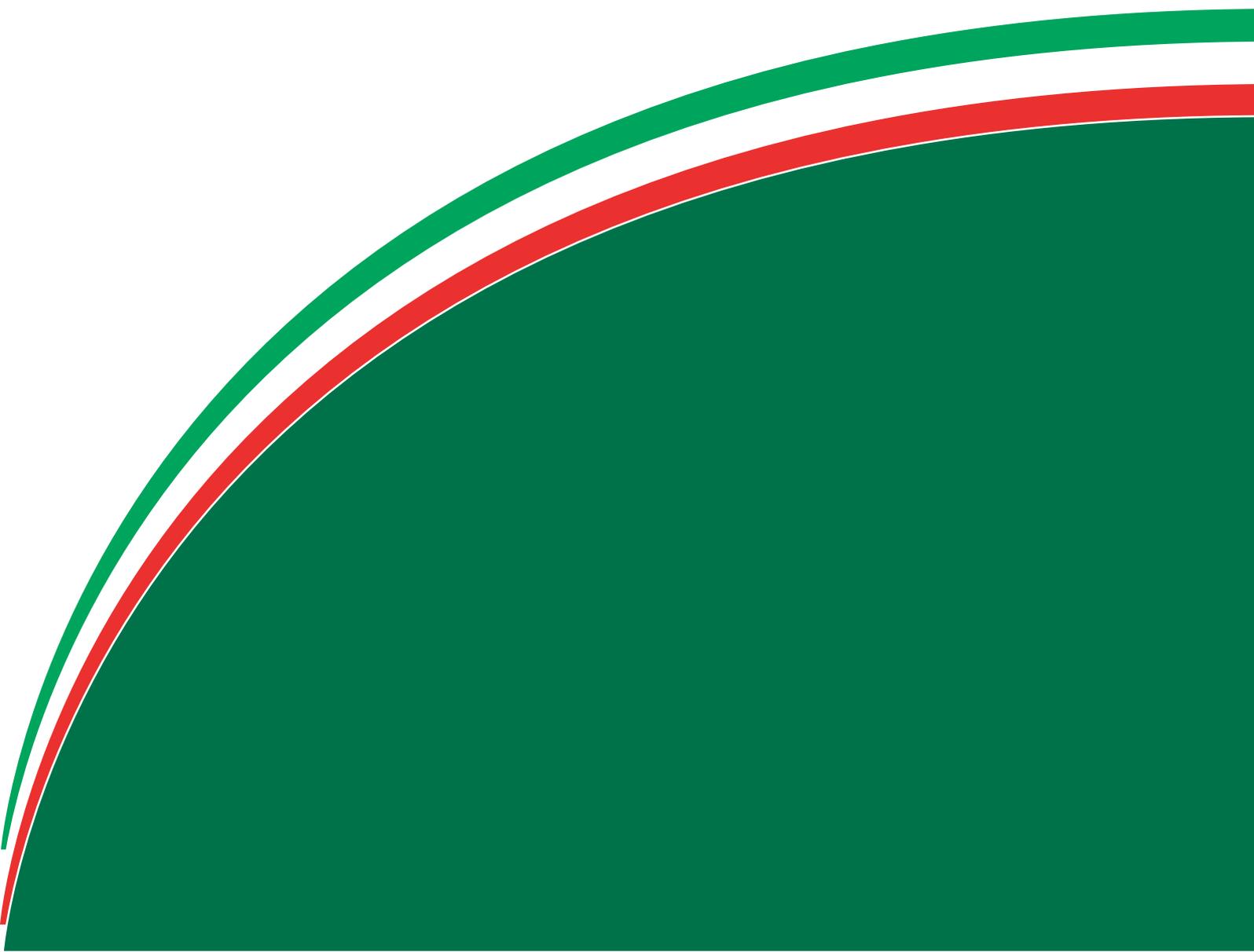




*Dipartimento per la Programmazione
e il Coordinamento della Politica Economica*

Relazione al CIPE sull'attività svolta dal NARS nel 2015



RELAZIONE AL CIPE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL NARS NEL 2015

INDICE

1	IL NARS.....	4
1.1	IL RUOLO DEL NARS	4
1.2	LA COMPOSIZIONE DEL NARS	10
1.3	LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO PER I SETTORI DI COMPETENZA	13
2	L'ATTIVITÀ DEL NARS	23
2.1	I CONTRATTI DI PROGRAMMA E DI SERVIZIO	23
2.2	PROPOSTE IN PROJECT FINANCE.....	29
2.3	CONVENZIONI AUTOSTRADALI - ATTI AGGIUNTIVI	31
3	ULTERIORI ATTIVITÀ.....	34
3.1	LINEE GUIDA: "L'EQUILIBRIO ECONOMICO-FINANZIARIO DEGLI INVESTIMENTI E DELLA GESTIONE DELLE INFRASTRUTTURE AUTOSTRADALI E IL TASSO DI CONGRUA REMUNERAZIONE".....	34
3.2	PROCEDURE DI RIEQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO	35
3.3	ACCORDO QUADRO TRA DIPE, NARS E CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME.....	36
4	APPENDICE – AMBITI DELL'ACCORDO QUADRO TRA DIPE, NARS E CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME.....	37
5	APPENDICE - ATTIVITÀ DELLA STRUTTURA TECNICA DI SUPPORTO AL NARS	40

PREMESSA

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

La Relazione evidenzia l'attuale ruolo del NARS, dà conto degli sviluppi normativi nei settori di competenza del Nucleo sino al primo semestre dell'anno in corso con indicazione dei provvedimenti attuativi adottati dal DIPE e/o dal CIPE con riferimento alle precedenti disposizioni legislative, descrive le attività svolte dal NARS nel corso del 2015 e reca, nell'appendice, una sintetica illustrazione dell'ulteriore attività della struttura di supporto al NARS.

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

II NARS

1.1 IL RUOLO DEL NARS

Il Nucleo di consulenza per l'Attuazione delle linee guida per la Regolazione dei Servizi di pubblica utilità (NARS) è stato istituito presso la Segreteria del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) con delibera CIPE 8 maggio 1996, n. 81, sulla base di quanto previsto dal punto 20 della delibera CIPE 24 aprile 1996, n. 65, ed è attualmente disciplinato dal DPCM 25 novembre 2008, successivamente modificato con DPCM 2 agosto 2010.

Il NARS, operante dapprima presso il Ministero dell'economia e delle finanze, è stato incardinato dal 2006 presso il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in base all'art. 1, comma 2, della legge 17 luglio 2006, n. 233.

Il Nucleo è stato originariamente configurato - come sottolineato nelle precedenti relazioni - quale 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 e alle Amministrazioni richiedenti, di raccomandazioni e di specifiche proposte operative nei settori di competenza.

Nel tempo l'attività del NARS, a supporto del CIPE, si è concentrata soprattutto sul comparto dei trasporti.

Alcune delle competenze del CIPE e dei correlati compiti attribuiti al NARS per tale comparto sono state assorbite dalle funzioni riservate all'Autorità di regolazione dei trasporti ("Autorità dei trasporti"), ex art. 37 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e ss.mm.ii.

L'articolo 43 del medesimo decreto legge ha altresì confermato le competenze del CIPE e del NARS in ordine agli aggiornamenti e alle revisioni delle convenzioni autostradali vigenti che comportano variazioni o modificazioni al piano degli investimenti o comunque ad aspetti di carattere regolatorio.

Inoltre, in linea più generale, 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 sono state confermate ai sensi dell'art. 36, comma 6-ter, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito dalla legge 24 marzo 2012, n. 27¹.

¹ La Corte costituzionale, con sentenza 11 febbraio 2013, n. 41 (G.U. 20 marzo 2013, n. 12, 1ª Serie speciale), ha dichiarato: 1) inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del comma 1, lett. a), dell'articolo 36 del decreto-legge n. 1/ 2012, convertito dalla legge n. 27/2012, promosse dalla Regione Veneto con riferimento agli articoli 117 e 119 della Costituzione; 2) non fondate le questioni di legittimità costituzionale del suddetto articolo 36, comma 1, lettera a), promosse dalla medesima Regione con riferimento al citato art. all'art. 118 della Costituzione e al

Nel corso degli ultimi anni le competenze del NARS sono state, inoltre, integrate e innovate a seguito delle nuove funzioni ad esso assegnate in tema di:

- attribuzione delle misure di defiscalizzazione mirate al finanziamento di infrastrutture e riconoscimento delle ulteriori misure agevolative per le opere la cui progettazione definitiva sia approvata entro il 31 dicembre 2016 (in particolare credito di imposta a valere sull'IRES e sull'IRAP a favore del soggetto privato titolare del contratto) previste dall'art. 18 della legge n. 183/2011, come modificato dall'articolo 33 del decreto legge n. 179/2012²;
- revisione dei piani economico-finanziari relativi a concessioni di lavori pubblici nei casi di 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 del Piano economico finanziario secondo quanto disposto dall'art. 19, comma 1, lett. a), n. 2, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (cd. "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 l'acquisizione del parere del NARS³.

Per quanto concerne il primo ambito di nuove competenze del NARS, la portata delle misure agevolative - previste dal 1° comma del richiamato art. 33 del decreto legge n. 179/2012 – è stata ampliata 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 soglia delle opere di rilevanza strategica cui applicare le misure stesse da 200 milioni di Euro a 50 milioni di Euro, con l'art. 11, comma 1, lett. a) del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito dalla legge 11 novembre 2014, n. 164. La soglia da ultimo citata era già stata

principio di leale collaborazione. Nella sentenza la Corte definisce la portata dei compiti dell'Autorità dei trasporti, sottolineando che alla stessa compete *"[...] 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"*. La Corte inoltre aggiunge che – 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"*

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.

³ In deroga a quanto disposto dal citato comma 8 dell'articolo 143 del codice dei contratti pubblici, l'art. 9-ter, comma 2, decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, ha dettato specifiche disposizioni in tema di *'Razionalizzazione della spesa per beni e servizi, dispositivi medici e farmaci'*.

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 euro⁴.

Per il secondo ambito di nuove competenze del NARS, il nuovo Codice degli appalti pubblici e dei contratti in concessione – di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 pubblicato sulla GU n. 91 del 19 aprile 2016 Suppl. Ordinario n. 10 - che reca disposizioni attuative delle direttive comunitarie 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE ha confermato e valorizzato il ruolo del NARS. Il nuovo Codice, infatti:

- all'art. 165, comma 6, con un'affermazione di principio valida per tutti i contratti di concessione, stabilisce che il verificarsi di fatti non riconducibili all'operatore economico che incidano sull'equilibrio del piano economico-finanziario comportano la sua necessaria revisione da attuare mediante la rideterminazione delle condizioni di equilibrio;
- all'art. 182, comma 3, con riferimento ai contratti di Partenariato Pubblico Privato, prevede che la revisione deve consentire la permanenza dei rischi trasferiti in capo all'operatore economico e delle condizioni di equilibrio economico finanziario relative al contratto;
- le medesime norme sanciscono che, ai fini della tutela della finanza pubblica strettamente connessa al mantenimento della predetta allocazione dei rischi, nei casi di opere di interesse statale ovvero finanziate con contributo a carico dello Stato, la revisione è subordinata alla previa valutazione da parte del NARS, precisando che, negli altri casi, è facoltà dell'Amministrazione aggiudicatrice sottoporre la revisione alla previa valutazione del NARS.

Le nuove disposizioni introducono modifiche all'intervento del Nucleo rispetto alla disciplina recata dal menzionato art. 143 del D. Lgs. n. 163/2006, come modificato dal citato "Decreto Fare", sotto un duplice aspetto:

- il precedente riferimento generico alle concessioni di lavori pubblici aveva creato difficoltà operative, stante la numerosità delle fattispecie – anche di limitato

⁴ L'art. 2, comma 1, e l'allegato 1 al D.Lgs. 22 gennaio 2016, n. 10, hanno poi abrogato (a decorrere dal 29 gennaio 2016), il comma 2-bis del citato articolo 18, il quale stabiliva che *"L'incremento del gettito IVA, di cui al comma 1, lettera b) su cui calcolare la quota del 25 per cento, è determinato per ciascun anno di esercizio dell'infrastruttura: a) in relazione a progetti di nuove infrastrutture, in misura pari all'ammontare delle riscossioni dell'IVA registrato nel medesimo anno; b) in relazione a progetti di ampliamento ovvero potenziamento di infrastrutture esistenti, in misura pari alla differenza tra l'ammontare delle riscossioni dell'IVA registrato nel medesimo anno e la media delle riscossioni conseguite nel triennio immediatamente precedente l'entrata in esercizio dell'infrastruttura oggetto dell'intervento"*.

impatto economico – teoricamente sottoponibili sia al Nucleo che al CIPE, mentre le nuove norme circoscrivono la portata dell'intervento obbligatorio del solo NARS, non richiamando più il CIPE, alle opere di maggiore rilievo, quali sono i progetti di interesse statale o cofinanziate dallo Stato, dando facoltà negli altri casi alle Amministrazioni aggiudicatrici di acquisire le valutazioni del Nucleo nella prospettiva di assistenza alle medesime;

- sotto il profilo oggettivo le nuove norme non hanno ricondotto i casi di necessaria revisione del piano economico-finanziario alla puntuale sopravvenienza di variazioni da parte della stazione appaltante o di disposizioni normative o regolamentari che incidano sull'equilibrio, lasciando l'accento soltanto su una più generale "non riconducibilità" dei fatti motivanti la revisione all'operatore economico.

È da aggiungere che la legge di stabilità 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208) all'art. 1, comma 589, ha previsto la soppressione dell'Unità tecnica Finanza di progetto, istituita dall'art. 7 della legge 17 maggio 1999, n. 144, e ricondotto le relative funzioni direttamente al DIPE, fissando in 18 il numero massimo degli esperti da utilizzare per l'espletamento di tali funzioni e di quelle rese dallo stesso Dipartimento a supporto del NARS e demandando ad apposito DPCM, tra l'altro, la definizione dei criteri per il reclutamento degli esperti. La disposizione risponde dichiaratamente alla finalità di razionalizzazione della spesa pubblica e riflette la stretta interconnessione che nel tempo si è venuta sviluppando tra investimenti pubblici e finanza di progetto, cui lo Stato tende sempre più a far ricorso in un momento di crisi economica e nell'ottica di favorire il rilancio dello sviluppo tramite la realizzazione di opere pubbliche.

Il quadro che si ritrae dalle recenti disposizioni è quindi contrassegnato da una maggiore organicità e da un più puntuale conferimento della posizione di tutore dei profili di finanza pubblica al NARS.

In conclusione, i compiti attualmente attribuiti al Nucleo includono la formulazione di pareri (per i primi seguenti tre punti al CIPE) 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 ad aspetti di carattere regolatorio a tutela della finanza pubblica;
- 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. revisione dei piani economico-finanziari conseguente al verificarsi di fatti non riconducibili all'operatore economico e incidenti sull'equilibrio di detti piani (artt. 165, comma 6, e 182, comma 3, del D.Lgs. n. 50/2016);
- V. attività di assistenza e consulenza tecnico – giuridica alle Regioni e Province Autonome di cui all'Accordo Quadro stipulato il 24 settembre 2015, i cui contenuti sono illustrati nel capitolo 2 della presente relazione.

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.

Alla luce delle considerazioni che precedono, si rappresenta - come già avvenuto in occasione delle precedenti Relazioni annuali - l'opportunità di procedere a 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 rilevato ruolo di supporto al CIPE e i compiti di organismo operante a tutela della finanza pubblica.

FIGURA 1: LE COMPETENZE DEL NARS



Parere su atti aggiuntivi
a Convenzioni
autostradali vigenti



Determinazione e
assegnazione misure
agevolative fiscali



Assistenza e consulenza
tecnico giuridica Regioni
e Provincie autonome



Parere su Contratti di
programma e
Convenzioni



Riequilibrio Piani
economico finanziari



Relazione annuale al
CIPE

1.2 LA COMPOSIZIONE DEL NARS

La composizione del NARS è regolamentata dal citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 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, anche dai 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 europee;
- f. dal Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie;
- g. dal Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione;
- 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.

Per la trattazione delle questioni concernenti le Misure di defiscalizzazione di cui all'art. 18 della legge n. 183/2011 nonché relative al "credito d'imposta" di cui all'art. 33 del 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 2: COMPOSIZIONE, COORDINAMENTO E SUPPORTO TECNICO DEL NARS

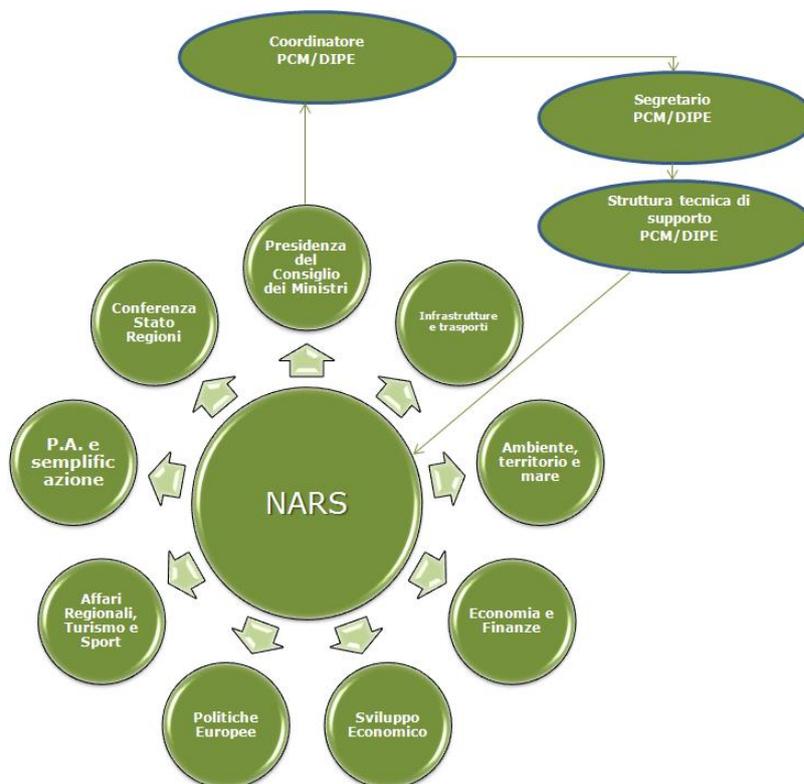
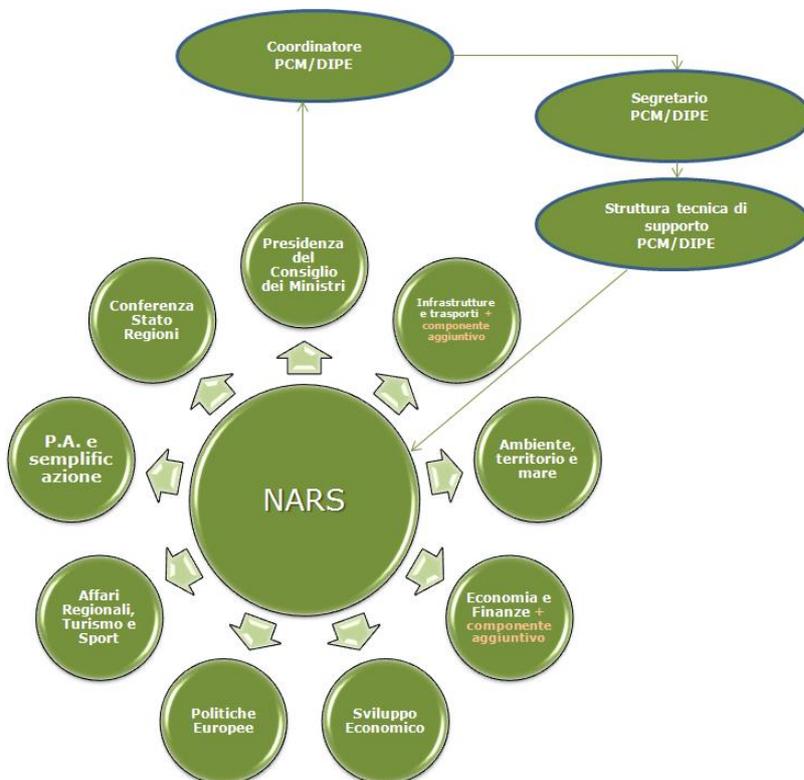


FIGURA 3: COMPOSIZIONE DEL NARS PER MISURE DI DEFISCALIZZAZIONE E ALTRE MISURE AGEVOLATIVE



In particolare, la composizione del Nucleo nel 2015 è rappresentata nella tabella successiva.

TABELLA 1 – LA COMPOSIZIONE DEL NARS NEL 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	Ing. Ercole INCALZA – effettivo <i>(fino al 5 febbraio 2015)</i> Arch. Ornella SEGNALINI – effettivo <i>(dal 6 febbraio 2015)</i> 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
Ufficio del Ministro delegato per la pubblica amministrazione e la semplificazione	Cons. M. Pia MARCONI – effettivo D.ssa M. BARILÀ' – supplente
Conferenza permanente Stato-Regioni-province autonome	Avv. Giuseppe CARANNANTE – effettivo Ing. Mario CITTADINI – supplente

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 2015 sono stati quelli elencati nella tabella 2.

TABELLA 2: ESPERTI NARS 2015

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>
Dott. Walter Mazzitti	<i>giuridica</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>

1.3 LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO PER I SETTORI DI COMPETENZA

1.3.1 ATTUAZIONE DI DISPOSIZIONI PRECEDENTI

Nella Relazione del NARS sull'attività svolta nel 2014 si è avuto modo di esporre le novità normative, intervenute sino alla data di redazione della relazione stessa, che avevano interessato le materie di competenza del NARS: vengono in parte qui richiamate per dar conto dell'attuazione che hanno avuto nel corso del 2015 o per segnalare modifiche nel frattempo intervenute.

1.3.1.1 Il monitoraggio

Una prima significativa novità all'epoca era rappresentata dall'estensione del monitoraggio finanziario a tutte le infrastrutture strategiche, tra cui sono ricomprese anche molte opere previste negli atti convenzionali vigenti con concessionari autostradali quali gli interventi relativi alla Bre.Be.Mi., oggetto di un Parere reso dal NARS nel 2015.

L'estensione – varata dal legislatore alla luce degli esiti positivi di una sperimentazione, in parte condotta nell'ambito di un progetto cofinanziato dalla Commissione europea – è stata disposta dall'art. 36 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. In attuazione della norma richiamata e su proposta del Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere (CCASGO) il CIPE ha adottato la delibera 28 gennaio 2015, n. 15, recante le Linee guida per il monitoraggio

finanziario di dette grandi opere (MGO) ed alla quale è allegato il prototipo di Protocollo operativo che tutti gli aggiudicatari della realizzazione di infrastrutture strategiche debbono stipulare con la stazione appaltante.

Con altra delibera (la delibera 6 agosto 2015, n. 62) e del pari su proposta del CCASGO, il CIPE ha approvato lo schema di Protocollo di legalità che deve intercorrere tra Prefettura competente, stazione appaltante ed aggiudicatario di grandi opere ed ha così completato il quadro delle misure intese ad assicurare che la realizzazione delle infrastrutture in questione avvenga in un contesto di piena legalità e sia salvaguardata dal rischio di infiltrazioni mafiose.

Se il Protocollo di legalità affronta le tematiche di carattere più strettamente legale-amministrativo (verifiche antimafia, etc.), la previsione della stipula del Protocollo operativo ha aggiunto un ulteriore tassello alla strumentazione che, tramite l'apposizione del CUP su ogni progetto d'investimento e il sistema MIP, consente al DIPE e 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.

Nell'ottica di implementare tale quadro conoscitivo e concorrere alla piena attuazione delle disposizioni della legge n. 144/1999 sull'istituzione del MIP, il NARS – in sede di esame degli schemi di atti convenzionali sottoposti negli ultimi anni alla sua valutazione – ha proposto l'inserimento, se già non presente, di una clausola che ponga esplicitamente a carico della controparte della stazione appaltante l'obbligo di fornire al CIPE dati sull'andamento fisico ed economico delle opere programmate con modalità coerenti con detto sistema MIP: il Comitato ha fatto proprie tali proposte, richiamando anche – nelle più recenti delibere relative a progetti di infrastrutture strategiche – l'obbligo di sottoscrivere il Protocollo operativo.

L'Ufficio Monitoraggio degli investimenti pubblici insieme ad esperti della struttura tecnica del DIPE inoltre ha avviato, nel 2015, una serie di incontri, tra l'altro, con concessionari autostradali per illustrare le finalità del sistema e le modalità di corretto inserimento dei dati. Il risultato di tale multiforme attività d'impulso è che stanno affluendo alla banca dati elementi relativi a molte opere strategiche, che sono consultabili sul sito "*open cantieri*" del MIT e, in forma aggregata, sul sito del DIPE. È stato inoltre avviato il monitoraggio finanziario per alcune di dette opere. A regime sarà dunque possibile non solo disporre tempestivamente di dati aggiornati sui citati aspetti dell'andamento fisico ed economico delle infrastrutture in questione, ma anche effettuare un controllo serrato dei flussi finanziari intercorrenti tra tutti gli operatori comunque coinvolti nella realizzazione, il che varrà a garantire il conseguimento delle finalità di lotta alla criminalità organizzata tramite individuazione degli effettivi destinatari delle risorse e consentirà altresì di acquisire indicazioni più puntuali sugli aspetti finanziari e sulle aree in cui si registrano anomalie suscettibili di ritardare o addirittura pregiudicare detta realizzazione.

1.3.1.2 Il decreto-legge n. 133/2014

Le novità rilevanti per il comparto dei trasporti sono state introdotte dal menzionato decreto legge n. 133/2014 (il cd. "Decreto Sblocca Italia"), che ha previsto:

- a) per il settore autostradale, l'approvazione degli schemi di convenzione e relativi piani economico-finanziari concernenti il ri-affidamento delle concessioni autostradali A21 "Piacenza-Cremona-Brescia e diramazione per Fiorenzuola d'Arda (PC)" e A3 "Napoli-Pompei-Salerno", come modificati secondo le indicazioni rese dal NARS con i pareri nn. 6 e 7 del 7 agosto 2014. Le relative convenzioni hanno quindi trovato prima applicazione nel corso dell'anno 2015;
- b) per il settore ferroviario, ha dettato (art. 1, comma 10) disposizioni urgenti in particolare per sbloccare gli interventi sull'asse Napoli - Bari (asse per il quale il commissariamento è stato poi prorogato al 30 settembre 2017 dal decreto-legge n. 210/2015) e sull'asse Palermo - Catania - Messina e, in linea più generale, per accelerare la conclusione della contrattazione con RFI, stabilendo apposito *iter* per l'approvazione del contratto di programma 2012-2016 parte investimenti, sottoscritto in data 8 agosto 2014 tra la Società e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Come prescritto dalla norma richiamata, il contratto, dopo l'intervenuta espressione del parere della IX Commissione permanente della Camera e dell'VIII commissione permanente del Senato, è stato approvato con decreto MIT-MEF n. 158 del 18 maggio 2015, mentre lo schema di aggiornamento 2015 di detto contratto è stato sottoposto al CIPE, che nella seduta del 23 dicembre 2015 (delibera n. 112/2015) ha espresso parere favorevole subordinatamente al recepimento di alcune prescrizioni, dato indicazioni sull'inoltro dello schema stesso alle competenti Commissioni parlamentari per il prescritto parere e sulle informative da fornire - tra l'altro - all'organismo di regolazione e fornendo anche qualche direttiva sull'impostazione del Contratto di programma 2017 - 2021;
- c) per il settore portuale ha previsto, all'art. 29, l'adozione del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica ("PSNPL") - da emanarsi con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti - e ha attribuito a tale piano la finalità *"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"*. Il Piano è stato adottato, in via definitiva, dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 6 agosto 2015, prevedendo, tra le altre novità, il superamento del modello cd. "mono-scalo", indicato dalla legge n. 84/1994, da realizzarsi mediante atti legislativi successivi. Al riguardo, la legge n. 124/2015 (cd. "Legge Madia" di riforma della PA) ha delegato il Governo ad adottare, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della norma stessa, uno o più decreti legislativi da emanare alla luce dei criteri direttivi ivi stabiliti. Nella seduta del 20 gennaio 2016, il Consiglio dei Ministri ha approvato in via preliminare lo schema di decreto legislativo recante *"Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84"*, che introduce rilevanti novità in tema di cd. "governance" e di semplificazione burocratica e procedurale e, in particolare, prevede l'accorpamento dei 54 porti esistenti in 15 Autorità portuali. Sullo schema si è pronunziato, nella seduta del 9 maggio 2016, il Consiglio di Stato, che ha espresso parere favorevole con alcune osservazioni (parere n. 1142), rilevando il valore strategico della riforma e

segnalando nel contempo la necessità di affiancare ad essa il completamento di altre riforme *in itinere* alla stessa collegate, quale quella sugli interporti, nonché prospettando la possibilità di estendere alle aree retroportuali i regimi fiscali e doganali applicati ai porti. Considerato che con sentenza della Corte Costituzionale n. 261 dell'11 dicembre 2015 è stata dichiarata la parziale incostituzionalità dell'art. 29, comma 1, del decreto-legge n. 133/2014 nella parte in cui non prevede che il PSNPL sia adottato in sede di Conferenza Stato-Regioni, l'adozione del provvedimento presuppone l'acquisizione del parere della Conferenza Unificata, che propone l'introduzione di un meccanismo di adeguamento a decorrere dall'entrata in vigore della riforma⁵;

d) per il settore aeroportuale:

- i. ha stabilito, per consentire l'avvio degli investimenti previsti, in analogia a quanto disposto per il Contratto di programma con RFI, una celere procedura per l'approvazione dei contratti di programma sottoscritti dall'ENAC con i gestori degli scali aeroportuali di interesse nazionale e ha disposto che, per gli stessi aeroporti, il parere favorevole espresso, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383, e ss.mm.ii., dalle Regioni e dagli Enti locali interessati sui piani regolatori aeroportuali assorba, a tutti gli effetti, la verifica di conformità urbanistica delle singole opere inserite negli stessi piani regolatori (cfr. art. 1, comma 11). Con la sentenza n. 7/2016 la Corte Costituzionale si è pronunciata sulla legittimità costituzionale del citato comma 11, come di altri commi dello stesso articolo, su ricorso della Regione Puglia, che riconduceva l'oggetto delle disposizioni impugnate alle materie di competenza legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione: secondo la Corte in effetti nel caso di specie si verifica un'ipotesi di "concorrenza di competenze", che esige di adottare adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni e quindi "l'introduzione di moduli collaborativi", e il giudice costituzionale ha quindi dichiarato costituzionalmente illegittimo il menzionato comma 11 dell'art. 1 "nella parte in cui non prevede che l'approvazione dei contratti di programma richieda il preventivo parere della Regione interessata";
- ii. ha disposto, al fine di garantire la tempestività degli investimenti negli aeroporti, una procedura accelerata anche per l'elaborazione del modello tariffario e del livello dei diritti aeroportuali, pur confermando per i contratti di programma vigenti e per la loro esecuzione la disciplina in essi prevista in relazione sia al sistema di tariffazione sia alle forme di consultazione, nel rispetto però del termine di conclusione della procedura dall'apertura della stessa (cfr. art. 1, comma 11-bis);
- iii. ha previsto, allo scopo di consentire la prosecuzione degli interventi previsti nel piano di investimento degli aeroporti i cui contratti di programma risultavano scaduti alla data del 31 dicembre 2014, l'adeguamento dei corrispettivi tariffari

⁵ Il provvedimento è stato definitivamente approvato dal Consiglio dei Ministri il 28 luglio 2016.

per l'anno 2015 sulla base dell'applicazione del tasso di inflazione programmato ai livelli tariffari in vigore per l'anno 2014.

1.3.1.3 La legge di stabilità 2015

Nella relazione relativa al 2014 si era dato altresì conto delle disposizioni relative al comparto dei trasporti contenute nella legge di stabilità per 2015 (legge 23 dicembre 2014, n. 190) e si segnalava in particolare che per il settore della viabilità era stato istituito, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, un fondo specifico finalizzato prioritariamente alla realizzazione di opere di interconnessione di tratte autostradali, fondo il cui riparto era demandato al CIPE su proposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Lo stanziamento è stato in parte utilizzato per assicurare il riequilibrio del piano economico-finanziario della Bre.Be.Mi allegato al terzo atto aggiuntivo alla Convenzione Unica del 2007, sul quale il CIPE si è pronunziato con delibera n. 60 del 6 agosto 2015, previa acquisizione del parere del NARS n. 4 del 28 luglio 2015.

1.3.2 NOVITÀ 2015

Anche l'anno 2015 è stato contrassegnato da interessanti novità sul piano normativo.

Il decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, ha dato attuazione alla direttiva 2012/34/UE del Parlamento e del Consiglio europei, istitutiva dello spazio ferroviario europeo unico, ha abrogato il decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188, e previsto – nel quadro di una più ampia regolazione dei rapporti tra lo Stato ed il gestore dell'infrastruttura ferroviaria – l'adozione di un atto di concessione e la stipula di uno o più contratti di programma tra Stato e RFI.

Per il settore aeroportuale è da segnalare che il decreto legge 25 novembre 2015, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 22 gennaio 2016, n. 9, ha abrogato il comma 3 bis dell'articolo 71 del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, il quale equiparava gli interventi infrastrutturali relativi ai sistemi aeroportuali alle infrastrutture strategiche ai fini dell'applicazione delle procedure stabilite dalla parte II titolo IV Capo IV del Codice dei contratti pubblici all'ora vigente⁶.

La legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), all'art. 1, ha:

⁶ Si riporta il testo della norma: "*Gli interventi infrastrutturali relativi ai sistemi aeroportuali di cui all'articolo 17, comma 34-bis, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e successive modificazioni, ivi compresi quelli inseriti nell'ambito dei contratti di programma o convenzione unica previsti dalla stessa disposizione, sono considerati, ai sensi di quanto previsto dalla parte II, titolo III, capo IV, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale. Pertanto, per l'approvazione e l'esecuzione degli stessi interventi, nonché dei Piani di sviluppo aeroportuale, le società di gestione si avvalgono delle procedure approvative dettate dalle disposizioni di cui al periodo che precede, nonché delle disposizioni di cui alla legge 22 agosto 1985, n. 449, in quanto applicabili*".

- dato facoltà alle Autorità portuali che hanno movimentato notevoli volumi di traffico di contenitori a deliberare la riduzione o l'esenzione dalla tassa di ancoraggio (comma 367);
- previsto misure per lo sviluppo del trasporto intermodale tramite la concessione di contributi per la realizzazione di nuovi servizi marittimi per il trasporto combinato delle merci o il miglioramento degli esistenti e per servizi di trasporto ferroviario intermodale in arrivo/partenza da nodi logistici e portuali in Italia (commi 647 e 648);
- disposto l'istituzione di un conto di tesoreria intestato all'ANAS e sul quale confluiscono tutte le risorse statali a qualunque titolo destinate alla Società (commi 868 e 869);
- dettato norme sul Contratto di programma con l'ANAS stessa, ponendo - tra l'altro - a carico di quest'ultima un onere di referto annuale che investa non solo gli aspetti finanziari e di avanzamento fisico delle opere, ma anche, in coerenza con l'impostazione del NARS (v. infra), anche la qualità dei servizi prestati (commi 870 e ss.);
- recato disposizioni per il settore ferroviario (trasferimento delle risorse per la Torino - Lione a FS e commissariamento delle Ferrovie del Sud-Est).

Con riferimento al settore aeroportuale è altresì da segnalare sul piano operativo:

- l'adozione del "Piano aeroporti", licenziato definitivamente dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 27 agosto 2015, effettuata con decreto del Presidente della Repubblica datato 17 settembre 2015 e pubblicato sulla G.U. n. 234/2015, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e al termine di una complessa procedura, che ha coinvolto la Conferenza Stato/Regioni, l'Agenzia del Demanio, il Consiglio di Stato e le competenti Commissioni parlamentari. Il piano, definito "regolamento" in quanto attuativo dell'art. 698 del Codice della Navigazione, individua nell'ambito di 10 bacini di traffico omogeneo gli "aeroporti ed i sistemi aeroportuale di interesse nazionale", quali nodi essenziali per l'esercizio delle competenze esclusive dello Stato, in base a criteri riconducibili al ruolo fondamentale, all'ubicazione territoriale, alle dimensioni ed alla tipologia di traffico e a quanto previsto nei progetti relativi alla TEN. Tra i 38 aeroporti così individuati viene conferita particolare rilevanza strategica a 12 aeroporti inseriti nella rete centrale transeuropea o nella rete globale transeuropea con maggiori dati di traffico (Milano Malpensa, Torino a condizione che realizzi "un sistema di alleanze" con il citato aeroporto di Milano, Venezia, Bologna, Firenze/Pisa se viene realizzata la "gestione unica", Roma Fiumicino, Napoli, Bari, Lamezia Terme, Catania, Palermo, Cagliari), di cui tre (Milano Malpensa, Roma Fiumicino e Venezia) assurgono al ruolo di "gate intercontinentali" in relazione alla loro capacità di rispondere alla domanda di ampi bacini di traffico ed al loro elevato grado di connettività con le destinazioni europee ed internazionali. Il decreto stabilisce che gli aeroporti non riconducibili a quelli di interesse nazionale vengano trasferiti alle Regioni ed alle Province Autonome, con provvedimenti che disciplinino anche il regime finanziario dei servizi, e demanda al Ministro di settore di

favorire ogni azione a salvaguardia delle Regioni non dotate di aeroporti al fine di favorire l'ottimizzazione delle connessioni intermodali con gli aeroporti più vicini⁷;

- la determinazione dell'incremento dell'addizionale comunale sui diritti d'imbarco effettuata in attuazione dell'art. 13, comma 23, del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9⁸, con il decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti n. 357 del 29.10.2015, emanato di concerto con il Ministero delle economia e delle finanze e pubblicato in data 28.12.2015: la misura dell'incremento è stata fissata in euro 2,50 a passeggero in partenza esigibili dal 1° gennaio 2016 in aggiunta alle addizionali comunali già in vigore per l'anno 2016, in euro 2,42 per l'anno 2017 e in euro 2,34 per l'anno 2018;
- l'iter attuativo delle disposizioni recate dal decreto-legge n. 133/2014: nel corso del 2015 hanno sottoscritto il Contratto di programma le Società di gestione degli aeroporti di Pisa, Firenze, Bologna e successivamente hanno sottoscritto analogo contratto le Società di gestione degli aeroporti di Napoli ed Olbia, mentre – oltre alle suddette Società – sta applicando i corrispettivi approvati dall'Autorità di regolazione anche la Società che gestisce l'aeroporto di Torino.

La conclusione che può trarsi dall'exkursus sull'attività normativa del biennio trascorso e sulla conseguente attività amministrativa è che si è realizzato un forte impegno programmatico tramite la previsione e l'adozione di piani di fondamentale importanza per uno sviluppo sistemico dei trasporti (citati Piano Nazionale Strategico della Portualità e della Logistica, schema di provvedimento di riordino delle Autorità Portuali, Piano aeroporti) e che si sta assistendo, sul piano operativo, all'attuazione di misure effettivamente intese a realizzare l'intermodalità e la sostenibilità dei trasporti; la legge di stabilità citata reca anche infatti norme per la progettazione e realizzazione di un sistema nazionale di ciclovie turistiche. Si riscontra anche una maggiore attenzione agli aspetti della legalità e sta maturando, sempre più netta, la consapevolezza che lo Stato deve rispondere in modo effettivamente soddisfacente alle esigenze di mobilità dei cittadini: significativo in tal senso è il rilevato riferimento della legge di stabilità 2016 alla qualità dei servizi resi dall'ANAS in sintonia con l'impostazione seguita dal NARS in sede di esame dei Contratti del programma dei gestori delle reti nazionali.

1.3.3 IL NUOVO CODICE

L'intervento legislativo più significativo dalla redazione della precedente relazione, e che investe l'intero settore dei lavori pubblici, è rappresentato dall'emanazione del nuovo

⁷ Misure intese a eliminare forme di marginalizzazione delle isole ed in particolare per promuovere un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da/per la Sicilia sono contenute all'art. 1, comma 486, della legge di stabilità di cui sopra.

⁸ Si riporta il testo della norma: "*All'onere derivante dall'applicazione del comma 21, pari a 184 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018, si provvede mediante il corrispondente incremento dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco di cui all'articolo 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e successive modificazioni, da destinare all'INPS.*

Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, con decreto legislativo del 18 aprile 2016, n. 50.

Il nuovo Codice, anche in attuazione della normativa comunitaria, introduce numerose novità, chiarendo concetti generali quali ad esempio il rischio operativo nonché la centralità dell'equilibrio economico finanziario nell'allocazione dei rischi. Il medesimo Codice dedica inoltre un'apposita sezione al partenariato pubblico privato e disciplina diversamente gli affidamenti, introducendo nuove procedure di scelta del contraente quali la procedura competitiva con negoziazione e il partenariato per l'innovazione, adottando il documento di gara unico europeo (DGUE), valorizzando i criteri sociali e ambientali, privilegiando il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il nuovo Codice sempre in linea estremamente generale prevede inoltre, tra l'altro, la qualificazione delle stazioni appaltanti e detta una nuova disciplina per la centralizzazione delle committenze, ridefinisce i livelli di progettazione e demanda ad apposito DPCM la fissazione dei criteri per l'individuazione delle opere per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico.

L'analisi puntuale della portata del Codice esula dalle finalità della presente relazione, nonché risulterebbe di forza incompleta in quanto il medesimo presuppone l'adozione di una serie di provvedimenti attuativi, di cui molti a cura dell'ANAC, allo stato in corso di definizione. È possibile comunque individuare brevemente gli aspetti salienti della nuova normativa per i settori di interesse del NARS:

- Disciplina dei contratti di concessione (parte III).

Nell'ambito di tale nuova disciplina⁹ particolare rilievo assume, per il settore autostradale, l'abrogazione dell'art. 5 del decreto-legge n. 133/2014 - come modificato dall'art. 8, comma 10, lett. a) e b), del decreto legge 31 dicembre 2014, n. 192, convertito dalla L. 27 febbraio 2015, n. 11 - che, al fine di assicurare gli investimenti necessari per gli interventi di potenziamento ed adeguamento delle infrastrutture autostradali nazionali e un servizio reso sulla base di tariffe e condizioni di accesso più favorevoli per gli utenti, aveva riconosciuto ai concessionari la possibilità di sottoporre al Ministro di settore modifiche del rapporto concessorio

⁹ Se per l'attuazione delle concessioni vigenti sono previsti specifici adeguamenti, per la disciplina a regime sono dettati regole generali unitarie per le concessioni di lavori e servizi con trasferimento del "rischio operativo" al concessionario, possibilità di revisione - come sopra accennato - solo in presenza di fatti incidenti sull'equilibrio del piano economico - finanziario e non riconducibili al concessionario, limitazione del possibile contributo pubblico - riconoscibile anche sotto forma di cessione di beni immobili e comprensivo del valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della Pubblica amministrazione - al 30% del costo dell'investimento complessivo, inclusivo degli oneri finanziari, condizionamento della validità del contratto alla presentazione di idonea documentazione concernente il finanziamento con risoluzione del contratto stesso - secondo la prassi già instaurata dal NARS - nell'ipotesi che il finanziamento non sia perfezionato entro 12 mesi dalla sottoscrizione, limitazione della durata massima della concessione al tempo strettamente necessario per il recupero degli investimenti con congrua remunerazione del capitale investito dal concessionario.

finalizzate all'aggiornamento o revisione anche mediante l'unificazione di tratte interconnesse, contigue ovvero tra loro complementari, ai fini della loro gestione unitaria.

La norma, che presupponeva comunque il rilascio del preventivo assenso da parte dei competenti organi dell'Unione Europea con una disposizione che ha dato luogo a dubbi interpretativi, non ha di fatto trovato attuazione.

Il nuovo Codice vieta la proroga delle concessioni autostradali vigenti, salvo che ricorra l'ipotesi di affidamento in *house* disciplinata dall'art. 5 con riferimento a tutte le amministrazioni e enti aggiudicatori che possono far ricorso a tale modalità e che sono iscritti in apposito elenco tenuto dall'ANAC. In merito il nuovo Codice reca un particolare regime transitorio, stabilendo che per le concessioni già scadute il nuovo affidamento debba avvenire entro sei mesi dall'entrata in vigore del codice stesso e che debba essere tempestivamente avviata la procedura di gara per le concessioni che scadano entro i 24 mesi da tale data; a regime la procedura deve essere avviata entro il termine di 24 mesi antecedenti alla scadenza della concessione in essere ai sensi dell'art. 178, che peraltro individua anche i criteri per la determinazione del valore di subentro, il cui importo resta a carico del concessionario subentrante, e che include esplicitamente il "rischio traffico" tra quelli da porre a carico del concessionario, mentre conferisce all'Amministrazione la possibilità di richiedere un parere preventivo sullo schema delle convenzioni da sottoscrivere.

- Disciplina del partenariato pubblico – privato (parte IV).

Il codice all'art. 3, comma 1, lett. eee) definisce tale contratto, esplicitandone alcuni profili relativi soprattutto al corrispettivo e al trasferimento del rischio in capo all'operatore economico, rischio che include quello della "disponibilità" o, nei casi di attività redditizia verso l'esterno, quello relativo alla "domanda" durante il periodo di gestione dell'opera. Nell'ambito di tale tipologia, con riferimento alla quale si sono già evidenziate le attribuzioni riservate al NARS nelle ipotesi di revisione, il Codice disciplina le varie forme di finanziamento (finanza di progetto, locazione finanziaria di opere pubbliche, etc.)¹⁰.

- Abrogazione della cd. "legge obiettivo" (art. 217, comma 1, lett. d).

¹⁰ In attuazione delle norme del Codice che demandano all'ANAC l'adozione di atti a carattere generale finalizzati a dare attuazione alle disposizioni del Codice stesso e/o a fornire indicazioni operative ed interpretative l'Autorità ha predisposto alcuni documenti che ha sottoposto a consultazione ai sensi del regolamento 27 novembre 2013, relativo alla disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), e del regolamento 8 aprile 2015, recante la disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione. In particolare, tra i documenti che l'ANAC ha sottoposto a consultazione sino alla data del 27 giugno 2016, figurano "linee guida sui sistemi di monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato", che contiene interessanti indicazioni che in parte collimano con considerazioni svolte dal NARS sull'argomento nello studio citato in appendice.

Nella parte V è disegnata la nuova regolamentazione delle opere considerate fondamentali per lo sviluppo del Paese, ora denominate "opere prioritarie"¹¹. Resta centrale il ruolo del CIPE, in quanto tali opere vengono individuate nel Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) e nel Documento pluriennale di pianificazione di cui al decreto-legislativo n. 228/2011 (DPP) di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che vengono sottoposti al Comitato, cui compete anche approvare i relativi progetti (art. 214, comma 2, lett. f) e assegnare, su proposta del Ministero di settore di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, le risorse del "Fondo per la realizzazione" di dette infrastrutture e insediamenti prioritari (art. 202, comma 1, lett. b).

L'innovazione di maggiore rilievo, rispetto alla sistematica della "legge obiettivo", è quindi rappresentata dal fatto che vengono applicate le procedure ordinarie, fermo restando che – ai sensi del regolamento cd. "Sblocca opere", approvato il 20 gennaio 2016 – il Presidente del Consiglio può inserire opere ed insediamenti produttivi in un elenco da approvare annualmente con DPCM e in cui stabilire tempi procedurali ridotti sino alla metà rispetto a quelli normali ed è dotato di poteri sostitutivi nell'eventualità che autorizzazioni e pareri previsti non pervengano nei termini fissati¹².

Inoltre, aspetti peculiari sono rappresentati da:

- la realizzabilità delle infrastrutture in discorso non solo tramite concessione o affidamento a contraente generale (figura che viene ora ridisegnata e prevista con riferimento anche a opere non "prioritarie"), ma anche con "finanza di progetto" e con "qualunque altra forma di affidamento prevista dal presente codice compatibile con la tipologia dell'opera da realizzare" (art. 200);
- l'esplicita possibilità di espungere dai successivi DPP opere per le quali non sussista più l'interesse pubblico alla realizzazione e che non risultino avviate o siano avviate solo in parte o presentino incrementi di costo superiori al 20% (art. 201);
- la conferma della previsione di misure per il contrasto alla criminalità organizzata e del monitoraggio finanziario (art. 203).

¹¹ Sino all'approvazione del primo DPP restano validi piani e programmi già approvati o in relazione ai quali sussistono impegni assunti in sede comunitaria (art. 201, comma 9) e restano comunque validi gli atti e provvedimenti adottati e fatti salvi gli effetti prodotti ed i rapporti giuridici sorti in base all'art. 163 del codice abrogato (comma 11 dell'art. 214). Inoltre, a parte il disposto generale del comma 1 dell'art. 216 sull'applicazione della nuova normativa, il comma 27 dello stesso articolo prevede che le procedure per la valutazione di impatto ambientale delle grandi opere avviate alla data di entrata in vigore del nuovo codice sono concluse secondo le disposizioni e attribuzioni di competenza vigenti all'epoca dell'avvio e norme transitorie sono dettate anche con riferimento ai progetti preliminari di lavori pubblici o di pubblica utilità per cui sia già intervenuta la dichiarazione di pubblico interesse (comma 23).

¹² Il provvedimento è stato approvato nel Consiglio dei Ministri del 28 luglio 2016.

2 L'ATTIVITÀ DEL NARS

Nel corso dell'anno 2015, il Nucleo ha svolto un'intensa attività istruttoria, che ha riguardato in particolare la valutazione di Contratti di Programma/Servizio tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e ANAS S.p.A. e tra lo stesso Ministero e Trenitalia S.p.A., l'esame di una proposta di realizzazione di un'opera strategica in project financing, schemi di Atti Aggiuntivi a Convenzioni Uniche, nonché la redazione di Linee Guida nelle materie di competenza del NARS. Tale attività solo in parte si è conclusa con l'adozione di sei pareri formali, di seguito elencati:

1. ANAS: Misurazione Servizi resi per l'annualità 2013;
2. Itinerario Caianello – Benevento: Adeguamento a 4 corsie della S.S. 372 "TELESINA" DAL KM 0+000 AL 60+900;
3. ANAS: Contratto di Programma 2015 – Parte Servizi;
4. Collegamento autostradale tra le Città di Brescia e Milano (c.d. Bre.Be.Mi.) – Atto Aggiuntivo n. 3;
5. 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. Trenitalia: Contratto di servizi trasporto ferroviario passeggeri 2009 – 2014 (Regime obbligo servizio pubblico): Atto aggiuntivo ricognitivo.

Sempre nell'anno 2015 è stato sottoscritto un "Accordo Quadro NARS – Regioni/PA", che prevede un rapporto di reciproca collaborazione tra DIPE/NARS e Conferenza delle Regioni e Province Autonome nell'ambito di alcuni tavoli tecnici concernenti settori trasportistici e operazioni da effettuare tramite forme di partenariato pubblico – privato.

Sono state infine redatte la bozza delle Linee Guida su:

- ✓ l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della gestione delle infrastrutture autostradali e il tasso di congrua remunerazione;
- ✓ la verifica da parte del CIPE delle procedure di riequilibrio economico finanziario delle concessioni di lavori pubblici.

2.1 I CONTRATTI DI PROGRAMMA E DI SERVIZIO

Il NARS, nello sviluppo della propria attività, ha affrontato il Contratto di Programma di ANAS con riferimento ai risultati delle attività di misurazione della "performance" in relazione alle prestazioni rese nel 2013 e il Contratto di Programma anno 2015 – parte servizi. Il Nucleo ha inoltre analizzato l'atto aggiuntivo ricognitivo del Contratto di servizio di trasporto ferroviario passeggeri 2009-2014 stipulato tra Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Trenitalia.

Il Nucleo ha seguito con particolare attenzione i profili della "qualità" delle prestazioni nell'ottica di garantire una più efficace tutela delle esigenze dell'utenza che ha poi ispirato il legislatore la ove ha previsto, nella Legge di Stabilità 2016, che, come sopra esposto, la relazione annuale ANAS investa anche tali aspetti.

Per il settore ferroviario il NARS si è anche posto il problema dell'adeguatezza dell'offerta in relazione al crescente calo degli utenti del "servizio universale" che denota una progressiva disaffezione al servizio così reso.

2.1.1 ANAS: MISURAZIONE SERVIZI RESI - ANNUALITÀ 2013

Il CIPE, con delibera n. 4 del 14 febbraio 2014, nell'esprimere il proprio parere sullo schema di Contratto di Programma relativo all'anno 2014 tra ANAS e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ha invitato il Ministero concedente a sottoporre, al medesimo Comitato, entro il primo semestre del 2014, previa acquisizione del parere del NARS, i risultati delle attività di misurazione della performance della Concessionaria in ordine alle prestazioni erogate nel 2013.

Tale raccomandazione è il risultato anche della volontà del Comitato di conferire al Contratto di Programma un più ampio respiro programmatico nelle scelte di carattere infrastrutturale, disponendo, per quanto riguarda la parte servizi, che venga posta maggiore attenzione all'aspetto della "qualità".

In linea generale, la stipula dei Contratti di Programma tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ("Concedente") e ANAS S.p.A. ("Concessionaria") è un atto conseguente alla trasformazione del preesistente Ente nazionale per le strade in società per azioni, in base al decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito dalla legge 8 agosto 2002, n. 178. Di conseguenza è stata sottoscritta, il 19 dicembre 2002, una Convenzione di concessione tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che opera di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze per quanto concerne i profili finanziari, e ANAS S.p.A.. Tale Convenzione prevede che i rapporti tra il concedente ed il concessionario siano regolati da un Contratto di Programma (CdP), di durata non inferiore a tre anni, predisposto sulla base delle previsioni dei piani pluriennali di viabilità, aggiornabile e rinnovabile a seguito della verifica annuale sulla loro attuazione. La Convenzione inoltre regola la realizzazione degli investimenti sulla rete stradale ed autostradale di competenza, rimasta in capo all'ANAS S.p.A., che è obbligata a gestirla, assicurando criteri di efficienza ed efficacia, oltre che la massima performance nell'erogazione dei servizi da parte della medesima società.

Il 21 novembre 2007, con decreto interministeriale n. 3191, è stato approvato, previo parere del CIPE, il primo Contratto di Programma, relativo specificamente all'anno 2007, che in apposito allegato (allegato B) individuava "i servizi" che la Concessionaria è chiamata a prestare. Il Contratto, tra l'altro, demandava a un'apposita Commissione paritetica Ministero - Concessionaria la predisposizione di indicatori di misurazione di risultato, in base ai quali il Ministero concedente deve effettuare la verifica dell'esatto adempimento degli obblighi assunti dalla Concessionaria, e l'individuazione delle fattispecie cui applicare, se del caso, sanzioni pecuniarie.

I successivi Contratti di programma, su cui è stato acquisito il preventivo parere del CIPE, hanno limitato la propria vigenza al solo anno di riferimento.

Il NARS, riunitosi il 13 febbraio 2015, ha formulato il parere n. 1/2015, sull'attività di misurazione della performance della Concessionaria in ordine alle prestazioni erogate da ANAS S.p.A. nel 2013, come stabilito nella citata delibera n. 4/2014.

Il Nucleo, in via preliminare, ha ritenuto opportuno valutare l' idoneità degli indicatori di *performance* adottati nel documento nel frattempo licenziato dalla citata Commissione paritetica, rilevando al riguardo che tali indicatori non sempre risultano coerenti con le specifiche dell' Allegato B al Contratto di Programma e sottolineando, inoltre, che per alcuni servizi le indicazioni riportate nel medesimo allegato non appaiono abbastanza stringenti. Si è in particolare rilevato, per quanto concerne le tabelle riportate nel menzionato allegato, che alcuni servizi interferiscono reciprocamente e presuppongono attività analoghe, mentre altri, invece, includendo prestazioni tra loro molto differenziate, incidono in modo significativamente diverso sulla sicurezza dei traffici. Si è, altresì, constatato che non tutti i servizi elencati nel suddetto Allegato B sono stati monitorati, ancorché figurino citati nel consuntivo 2013.

Il Nucleo ha quindi ritenuto che l' Allegato B al Contratto di Programma dovesse essere rivisto dal Ministero concedente e che dovessero essere rivisitati almeno in parte gli indicatori maggiormente rappresentativi dei diversi servizi erogati dall' ANAS, sia per quanto riguarda i servizi di manutenzione e gestione, sia in relazione ai servizi di emergenza ovvero di ripristino delle condizioni *standard* di sicurezza. Al riguardo, il NARS ha suggerito alcune ipotesi di attribuzione di indicatori o di specifica delle attività non considerati dalla suddetta Commissione paritetica, proponendo alcune modifiche e integrazioni.

Riguardo, poi, ai risultati dell' attività di misurazione dei servizi erogati dall' ANAS nel corso del 2013 svolta dal Ministero concedente, il NARS ha osservato che emerge una gestione svolta con modalità soddisfacenti: per tutti gli indicatori presi in considerazione, con l' eccezione dello "sgombero neve", il valore realizzato è risultato superiore a quello di riferimento. Tuttavia, il NARS ha evidenziato la necessità che il Ministero concedente, nella sua funzione di controllo, all' atto della trasmissione dei documenti annuali relativi ai risultati conseguiti dall' ANAS nell' espletamento dei servizi resi effettui verifiche, sia pure a campione, sull' esattezza dei dati forniti da ANAS stessa.

Il NARS, infine, ha evidenziato che l' attuazione della disposizione dall' art. 1, comma 361, della legge n. 190/2014 (Legge di stabilità 2015) – la quale prevede che gli introiti che le concessionarie autostradali versano ad ANAS, già nella misura del 42%, si riducano al 21%, disponendo che la Società effettui risparmi di spesa anche in termini di razionalizzazione delle spese relative al personale e al funzionamento amministrativo – non dovrà incidere sul livello delle prestazioni rese dall' ANAS, tenuto conto che la previsione originaria della devoluzione di quota degli introiti in questione alla stessa Concessionaria era connessa alle attività di vigilanza e controllo sui concessionari autostradali, non più rientranti ormai nella sfera di competenza della Società.

2.1.2 ANAS: CONTRATTO DI PROGRAMMA 2015 – PARTE SERVIZI

Nel giugno 2015 il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, come richiesto dal CIPE con la sopra richiamata delibera n. 4/2014, ha trasmesso lo schema di Contratto di Programma con ANAS S.p.A. per l' anno 2015, comprensivo delle relazioni aggiornate e degli allegati concernenti gli interventi attivabili nel 2015 e del Piano degli investimenti dell' intero quinquennio 2015 – 2019.

Il Ministero concedente nella propria relazione illustrativa ha specificato che il Piano dei servizi a carico dell'ANAS nel corso del 2015 è stato sottoposto a un processo di revisione, rispetto ai corrispondenti allegati dei precedenti Contratti di Programma, anche per tener conto delle indicazioni rese dal NARS nel parere n. 1/2015 sopra descritto.

Nella seduta del 15 luglio 2015 il NARS ha esaminato il predetto schema di Contratto di Programma 2015 – Parte servizi, rendendo il parere n. 3/2015.

Il NARS ha preliminarmente rilevato un'impostazione nuova rispetto ai precedenti Contratti: in particolare è stato osservato che sono state riscritte le regole che disciplinano i rapporti tra le parti, con la finalità di rendere più stringenti i controlli da parte del Ministero concedente. Al riguardo il parere 3/2015 svolge una disamina, alla luce anche delle osservazioni e proposte di modifica ed integrazione formulate nel precedente parere NARS n. 1/2015, dell'Allegato C (Misuratore dei Servizi) dello schema di Contratto di Programma 2015.

Più in dettaglio, il parere ha rilevato una nuova conformazione degli indicatori dei servizi erogati da ANAS, che tiene conto sostanzialmente delle evidenziazioni svolte dal NARS nel parere n. 1/2015, con particolare riguardo alle differenziazioni tra *"servizi a vantaggio immediato dell'utenza"* e *"servizi interni"*, prevedendo una suddivisione dei servizi in due macro-categorie:

- i servizi "esterni" finalizzati alla manutenzione ordinaria con diretta rilevanza nei confronti degli utenti stradali, quali il ripristino della pavimentazione stradale, la segnaletica, gli impianti di illuminazione e tecnologici, i dispositivi di sicurezza, la manutenzione delle opere a verde, la pulizia dei piani viabili e relative pertinenze, compreso lo sgombero della neve;
- i servizi "interni" volti alla messa punto e all'aggiornamento di banche dati e dei flussi informativi, alla vigilanza sui processi di corretta gestione del patrimonio stradale, di regolarità e continuità dei servizi stradali, alla prevenzione e accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, ad assicurare i presidi ed il coordinamento delle sale operative compartimentali, a garantire i rapporti con gli organi di polizia stradale e di soccorso nonché alla circuitazione delle informazioni all'utenza.

Al riguardo, pur rilevando che il processo di revisione degli indicatori per la misurazione della prestazione dei servizi resi da ANAS è stato avviato, il Nucleo ha osservato che tale processo di fatto è stato differito all'inizio del 2016, prevedendo in tale annualità l'introduzione di un nuovo modello di gestione della manutenzione ordinaria e della relativa valutazione.

In linea generale si sono indicate alcune modifiche da apportare al predetto schema di Contratto di Programma, in coerenza con quanto già osservato nel precedente parere 1/2015, prima di sottoporlo al CIPE.

In particolare, in relazione allo schema di articolato del Contratto di Programma, sono stati evidenziati alcuni disallineamenti con quanto previsto nel sopra citato Allegato C, rilevando, altresì, discrasie anche per quanto riguarda gli aspetti sanzionatori. Rispetto al regime sanzionatorio il Nucleo ha sottolineato la necessità che le relative individuazioni

non siano rimesse alla Commissione congiunta Ministero concedente – ANAS, reputando più opportuno il loro inserimento direttamente nel Contratto di Programma, eventualmente anche tramite apposito allegato, come già segnalato nel sopra citato parere 1/2015.

Relativamente, poi, alle tabelle contenute sempre nell' Allegato C, il NARS ha rilevato l'assenza di un documento illustrativo del procedimento logico seguito per la revisione dei servizi e la relativa procedura di calcolo degli indicatori, rappresentando la necessità che a regime (cioè a partire dal 2016) tale Allegato sia integrato con tutti gli elementi e le informazioni riguardanti la tipologia dei servizi, il costo unitario di ciascun servizio rapportato a *benchmark* europei, la quantità del servizio prestato, il costo complessivo di ciascun servizio/intervento, gli indicatori di qualità nonché le modalità di monitoraggio.

Per quanto concerne i servizi "interni" e i servizi "esterni", sopra richiamati, sono state formulate alcune osservazioni e considerazioni, segnalando le opportune integrazioni da apportare alle relative tabelle.

Il NARS ha preso comunque atto che alcune delle criticità rilevate nel suddetto parere n. 1/2015 risultano comunque superate nella versione aggiornata dell'Allegato C – Misuratore dei Servizi.

Il CIPE con delibera n. 63 del 6 agosto 2015 si è espresso favorevolmente in merito al predetto schema di Contratto di Programma relativo all'anno 2015, comprensivo del Piano pluriennale degli investimenti 2015-2019, prendendo in considerazione anche quanto evidenziato e raccomandato dal NARS nei sopra citati pareri n. 1 del febbraio 2015 e n. 3 del 15 luglio stesso anno.

2.1.3 TRENITALIA: CONTRATTO DI SERVIZIO TRASPORTO FERROVIARIO PASSEGGERI 2009-2014 - ATTO AGGIUNTIVO RICOGNITIVO

Nel settembre 2015 è stato chiesto al NARS di esprimere parere in merito all'Atto aggiuntivo ricognitivo del Contratto di Servizi trasporto ferroviario passeggeri 2009-2014 (regime obbligo servizio pubblico).

Ai sensi dell'art. 38 della legge 1 agosto 2002, n. 166, i servizi di trasporto ferroviario di interesse nazionale da sottoporre al regime di servizio pubblico sono regolati con appositi Contratti di servizio tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, previa acquisizione del parere del CIPE; tali Contratti sono di durata non inferiore a 5 anni, con possibilità di revisioni annuali delle caratteristiche quantitative e qualitative dei servizi erogati.

La legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244 all'art. 2, comma 253) ha posto successivamente a carico del CIPE l'onere di individuare i servizi di "utilità sociale" - in termini di frequenza, copertura territoriale, qualità e tariffazione - da mantenere in esercizio tramite l'affidamento di contratti di servizio pubblico. In particolare la norma citata ha disposto che, in esito a una specifica indagine conoscitiva sul trasporto ferroviario di media e lunga percorrenza sull'intera rete, il servizio debba essere distinto in:

- ✓ servizio in regime di liberalizzazione, che include le relazioni che presentano o sono in grado di raggiungere l'equilibrio economico;

- ✓ servizio di utilità sociale, riferito alle relazioni che non presentano invece la possibilità di equilibrio economico e debbono quindi formare oggetto di Contratti di servizio pubblico.

Il CIPE, con delibera del 17 dicembre 2009, n. 122, ha espresso il proprio parere in ordine al perimetro dei "servizi di utilità sociale" da mantenere in esercizio tramite l'affidamento di Contratti di servizio pubblico e ha approvato lo schema di Contratto di servizio pubblico 2009-2014, che disciplina le obbligazioni intercorrenti tra i Ministeri (MIT e MEF) e Trenitalia S.p.A. relativamente ai servizi di trasporto ferroviario passeggeri di interesse nazionale.

In relazione, specificamente, all'affidamento diretto del servizio a Trenitalia, tale fattispecie risulta coerente con le indicazioni del Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio europeo del 23 ottobre 2007, entrato in vigore il 3 dicembre 2009, che all'art. 5, comma 6, prevede che, se non vietato dalla legislazione nazionale, le Autorità competenti possono aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia per la durata massima di 10 anni.

Alla luce di quanto rappresentato, il NARS è stato chiamato a valutare la conformità dell'Atto aggiuntivo ricognitivo del Contratto di Servizi trasporto ferroviario passeggeri 2009-2014 con la normativa nazionale e comunitaria vigente in materia e con le direttive impartite dal CIPE nella richiamata delibera n. 122/2009, analizzando altresì le modalità attuative del Contratto alla luce dell'obbligo di relazione posto dal CIPE in capo al Ministero di settore. In data 3 novembre 2015 ha reso quindi in merito il parere n. 6/2015.

Il NARS ha rilevato in via preliminare che il Contratto di servizi è stato sottoscritto solamente nel corso del 2011 - nonostante il CIPE avesse espresso le proprie valutazioni già nel 2009 - osservando che la stesura definitiva dello schema di Atto aggiuntivo relativo al 2015 è avvenuta ad anno ormai avanzato. Ha perciò segnalato la necessità che nel futuro l'iter venga completato prima dell'inizio della gestione.

Per quanto riguarda, il perimetro del servizio universale (servizi di utilità sociale), il Nucleo ha segnalato l'opportunità che venga fatta una riflessione sull'adeguatezza dell'attuale portata dell'offerta programmata, nonché sulla qualità delle prestazioni rese. Ha tra l'altro suggerito la necessità di regolamentare nel futuro Contratto di servizio la previsione di misure agevolative sui treni AV, in modo da non lasciare la disciplina di tale aspetto alle volontà del gestore.

Riguardo allo schema di Atto aggiuntivo esaminato, il NARS ha preso atto che tale schema, in attuazione di clausole del Contratto di servizio all'esame, disciplina anche l'annualità 2015 e ha svolto puntuali considerazioni ed osservazioni proponendo le opportune modifiche alle clausole e alle disposizioni contenute, proponendo al CIPE di adottare raccomandazioni finalizzate al miglioramento della qualità del servizio, illustrate nell'appendice al parere stesso.

L'appendice, in particolare, riporta suggerimenti circa le modalità di efficientamento del servizio da prendere in considerazione alla scadenza del Contratto. A tal riguardo, sono stati forniti elementi per rimodulare gli indicatori di qualità dei servizi erogati, per

individuare meccanismi di monitoraggio della qualità percepita, nonché per adottare un sistema sanzionatorio più incisivo e garantire maggiore trasparenza delle informazioni.

Il Nucleo inoltre ha rilevato, riguardo al piano economico-finanziario allegato all'Atto aggiuntivo, l'assenza di dati utili alla verifica dell'attinenza e congruità delle varie voci, soprattutto di spesa, raccomandando di conseguenza un aggiornamento con i dati a consuntivo per il 2014 e, se disponibili, i dati a preconsuntivo per il 2015.

Il CIPE, nella seduta del 23 dicembre 2015, in ordine allo schema di atto aggiuntivo ricognitivo al contratto di servizio pubblico 2009 - 2014 e offerta di servizi per l'anno 2015, tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, e Trenitalia S.p.A., con Delibera n. 111 ha espresso parere favorevole, con prescrizioni e raccomandazioni, richiamando in merito quanto previsto nel parere NARS.

2.2 PROPOSTE IN PROJECT FINANCE

Nel corso della riunione preparatoria del CIPE, del 19 febbraio 2015, è stata disposta l'acquisizione del parere del NARS in relazione alla proposta presentata nel 2013 dal Promotore relativa all'adeguamento a 4 corsie della SS 372 'Telesina', dal km 0+000 al km 60+900, cioè dallo svincolo autostradale di Caianello sull'A1 Milano - Napoli fino all'innesto con la SS 88 a nord del territorio comunale di Benevento dove la stessa SS 88 già presenta caratteristiche autostradali.

Il progetto preliminare di questo collegamento viario fu approvato dal CIPE con delibera del 29 marzo 2006, n. 100, con specifiche prescrizioni e raccomandazioni. Successivamente, nel maggio 2007, ANAS S.p.A., in qualità di Concedente, ha ritenuto che l'opera di ammodernamento della predetta SS 372 potesse essere realizzata attraverso lo strumento del *project financing*, cioè con il coinvolgimento di capitali privati: l'ANAS, il 2 luglio 2007, ha quindi pubblicato l'avviso indicativo per la selezione del Promotore dell'intervento da realizzare in regime di finanza di progetto ai sensi degli artt. 152 e ss. e dell'art. 175 del decreto legislativo n. 163/2006. All'esito del procedimento di valutazione delle proposte pervenute, nell'aprile del 2008, ANAS ha individuato il Promotore, valutando favorevolmente una delle proposte pervenute.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha proposto al CIPE l'approvazione del Progetto preliminare redatto dal Promotore nel novembre 2010; proposta che, data l'indisponibilità dei fondi pubblici necessari per la completa copertura finanziaria del progetto, non è stata sottoposta al CIPE.

Il Concedente, nel luglio 2012, in relazione alle modifiche normative intervenute in materia fiscale, di pedaggi, di concessioni e alla luce del mutato contesto economico e del prezzario di riferimento, ha chiesto al Promotore l'aggiornamento della proposta citata. In questa fase il Promotore in particolare ha inserito nel piano economico-finanziario gli introiti relativi all'ipotesi di pedaggiamento della tratta di collegamento tra lo svincolo di Benevento e il casello autostradale di Castel del Lago ("tratta Benevento - A16"), ipotesi peraltro non condivisa dalle strutture competenti del Ministero istruttore. Il Promotore

non ha ritenuto modificabile la propria proposta di aggiornamento del piano economico-finanziario, in quanto l'ipotesi considerata è stata valutata dal medesimo Promotore strumento idoneo a consentire i margini di remuneratività originariamente previsti.

Alla luce di ciò il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel confermare la validità del progetto preliminare originario, ha chiesto al CIPE di prendere atto della non percorribilità della proposta come aggiornata del Promotore, sia sotto l'aspetto giuridico, sia dal punto di vista economico.

Ciò premesso, il NARS, nella seduta del 27 febbraio 2015, ha esaminato la questione rendendo il parere n. 2/2015, nell'ambito del quale ha analizzato lo schema di Convenzione allegato alla proposta, nonché il relativo piano economico-finanziario.

Per quanto riguarda la bozza di Convenzione, il NARS ha rilevato elementi di criticità, formulato puntuali osservazioni e considerazioni, richiamando anche precedenti pareri resi in merito alla definizione di equilibrio del piano economico-finanziario.

In relazione al piano economico-finanziario, si è invece evidenziata l'impossibilità di svolgere una verifica dell'equilibrio, attesa la presenza dei dati relativi alla tratta aggiuntiva Benevento - A16. In merito, il Nucleo - ai fini di una potenziale verifica dell'equilibrio - ha rappresentato la necessità di rimodulare il costo complessivo dell'investimento, la curva della domanda e la relativa dinamica tariffaria, escludendo la tratta aggiuntiva in questione.

Nella fattispecie, inoltre, il contributo pubblico considerato nel piano economico-finanziario risultava superiore al finanziamento pubblico disponibile, 400 milioni di euro a fronte di circa 327 milioni di euro. Ciò ha palesato nelle valutazioni del Nucleo una indeterminatezza nella copertura finanziaria dell'intero investimento. Peraltro, il NARS ha sottolineato che ai fini della quantificazione contributo pubblico complessivo non risultava stimato l'inserimento della tratta stradale già realizzata nonché il valore sottostante alla possibilità di pedaggiare la stessa tratta Benevento - A16. Per quanto attiene alla formula tariffaria, invece, la medesima non risultava conforme al regolamento "price-cap" propria del settore autostradale.

Tenuto conto delle criticità rilevate, il NARS ha quindi rappresentato la necessità di rivisitazione del piano economico-finanziario e del piano finanziario-regolatorio, alla luce di quanto previsto dalla vigente disciplina regolatoria, evidenziando, inoltre, la mancanza di una piena corrispondenza di alcuni parametri che concorrono alla determinazione del tasso di congrua remunerazione con quanto disposto in materia dalle delibere del CIPE nn. 39/2007 e 27/2013.

Il CIPE con la delibera del 29 aprile 2015 n. 45, viste le considerazioni espresse dal NARS nel proprio parere, ha valutato negativamente la nuova proposta del Promotore individuato da ANAS S.p.A. quale soggetto aggiudicatore dell'intervento e ha confermato l'assegnazione a favore di ANAS S.p.A. delle risorse disponibili per l'intervento stimate, come esposto, in circa 327 milioni di euro.

2.3 CONVENZIONI AUTOSTRADALI - ATTI AGGIUNTIVI

2.3.1 COLLEGAMENTO AUTOSTRADALE TRA LE CITTÀ DI BRESCIA E MILANO

Il progetto del collegamento autostradale di connessione tra le città di Brescia, Bergamo e Milano (Bre.Be.Mi.) ha un percorso amministrativo articolato che ha portato il CIPE a esprimersi più volte e ha determinato in due occasioni il parere del NARS, da ultimo nel 2015.

Il progetto preliminare della tratta è stato approvato con delibera CIPE n. 93 del 29 luglio 2005.

Il primo agosto 2007 è stata poi sottoscritta la Convenzione unica tra la Società concedente Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A. (CAL S.p.A.) e la Società di Progetto Bre.Be.Mi. p.A. per l'affidamento dell'incarico di progettazione, costruzione e gestione del Collegamento autostradale. Il progetto definitivo della Bre.Be.Mi. è stato quindi approvato dal CIPE con delibera del 26 giugno 2009, n. 42. Concedente e società Concessionaria hanno successivamente sottoscritto due Atti Aggiuntivi n. 1 e n. 2 alla Convenzione unica, rispettivamente, il 7 settembre 2009 e il 22 dicembre 2010.

Il Progetto esecutivo è stato approvato per successivi stralci e la tratta autostradale è stata quindi aperta all'esercizio in data 23 luglio 2014.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti ha avanzato, nel luglio 2014, una richiesta di riequilibrio del piano economico-finanziario dell'opera al Comitato, proponendo l'adozione delle misure di defiscalizzazione previste dall'art. 18 della legge n. 183/2011, le cui modalità applicative sono disciplinate dalle Linee guida approvate con delibera CIPE n. 1/2013.

Nella seduta NARS del 23 luglio 2014, il Ministero dell'economia e delle finanze rappresentava che l'applicazione di misure di defiscalizzazione ad opere già entrate in esercizio avrebbe comportato un mancato gettito per lo Stato e necessitato quindi di apposita copertura finanziaria, non prevista per la norma di riferimento; il Nucleo quindi ha ritenuto impossibile procedere all'esame della proposta del Ministero competente.

La legge finanziaria 2015 (legge n. 190 del 23 dicembre 2014) ha successivamente istituito un fondo nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con una dotazione di 20 milioni di euro annui per il periodo dal 2017 al 2031, finalizzato prioritariamente alla realizzazione di opere di interconnessione di tratte autostradali per le quali è necessario un concorso finanziario per assicurare l'equilibrio del piano economico-finanziario; la legge dispone che la ripartizione di tali risorse debba essere disposta dal CIPE su proposta del Ministero stesso.

La Regione Lombardia, inoltre, con decreto 30 dicembre 2014, n. 12781, ha destinato 20 milioni di euro annui, per il triennio 2015-2017, alla *"realizzazione, completamento e miglioramento dell'accessibilità di sistemi stradali e autostradali attuati con procedure di partenariato pubblico-privato"*.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, anche tenuto conto delle nuove possibilità di finanziamento, nel luglio 2015 ha inviato al CIPE una nuova richiesta di riequilibrio del piano economico-finanziario e di approvazione del terzo Atto aggiuntivo alla Convenzione. In particolare l'Atto aggiuntivo e il piano economico-finanziario prevedevano, anche nel

presupposto della riduzione delle stime di traffico, la realizzazione del completamento dell'interconnessione della Bre.Be.Mi. con l'autostrada A4, entro il 31 gennaio 2017, un contributo pubblico complessivo di circa 320 milioni di euro e una proroga di 6 anni del periodo concessorio (nuova scadenza 2039), e l'invarianza del valore di subentro, pari a circa 1.205 milioni di euro, già presente nell'Atto aggiuntivo n. 2.

Il NARS nella seduta del 28 luglio 2015 ha reso il parere n. 4/2015, favorevole condizionatamente al recepimento delle osservazioni, in merito a tale proposta. In particolare, il Nucleo ha rappresentato che l'interconnessione A35-A4 – in quanto presupposto per lo sviluppo del traffico essenziale all'equilibrio del PEF – debba entrare in esercizio entro il 31 gennaio 2017, sottolineando le problematiche relative alla tempistica prevista e segnalando la permanenza di rischi, determinati sia dalla possibilità di contenziosi, sia da possibili incrementi di costo e ritardi per effetto di eventuali prescrizioni e/o pareri in sede di conferenza dei servizi.

Il NARS inoltre ha sottolineato la possibilità di azzeramento del valore di subentro a fronte dell'eventuale allungamento del periodo della concessione di 10 anni, rispetto ai 6 anni previsti, considerati anche i recenti orientamenti espressi dal Nucleo e recepiti dal CIPE, soprattutto nella prospettiva di una successiva messa a gara della concessione Bre.Be.Mi., in cui un valore di subentro di rilevante entità potrebbe tradursi in una barriera all'entrata sì che il suo azzeramento sarebbe foriero di maggiore apertura alla concorrenza. Tuttavia, considerati gli orientamenti comunitari in tema di proroga delle concessioni, il Nucleo ha preso atto delle considerazioni svolte dal Ministero competente circa una maggiore coerenza con gli indirizzi comunitari di una proroga "breve". Il NARS ha quindi rimesso al CIPE la valutazione circa l'opportunità di procedere ad una richiesta di "assenso preventivo" agli Organi comunitari in ordine all'allungamento di detta proroga nei termini ipotizzati dallo stesso Nucleo.

Il CIPE, con delibera n. 60 del 6 agosto 2015, ha condiviso e fatte proprie le osservazioni individuate dal NARS sopra sinteticamente richiamate, optando – per assicurare maggiore speditezza alla procedura – per la proroga breve proposta dal Ministero di settore.

2.3.2 MILANO SERRAVALLE – MILANO TANGENZIALI

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha proposto una versione aggiornata dell'Atto Aggiuntivo alla Convenzione unica sottoscritta il 7 novembre 2007 tra ANAS S.p.A. e Società Milano Serravalle – Milano Tangenziali p.A., rispetto alla versione dell'Atto Aggiuntivo proposta in precedenza ai fini della procedura di aggiornamento delle convenzioni autostradali prevista dall'art. 43, comma 1, del decreto legge n. 201/2011 e sulla quale il NARS si era espresso con parere n. 5 del 30 luglio 2014.

La versione aggiornata dell'Atto Aggiuntivo, trasmessa il 21 luglio 2015, si è resa necessaria in seguito alla sottoscrizione di un protocollo d'intesa, del 30 dicembre 2014, tra il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ed il Concessionario, volto a calmierare gli incrementi tariffari annui per gli anni 2015, 2016 e 2017, nella misura dell'1,5 per cento, rispetto a 9,07, 8,34 e 7,59 per cento precedentemente individuati. La riduzione degli incrementi tariffari e la conseguente riduzione degli introiti previsti da tariffa hanno

comportato la riprogrammazione degli investimenti assentiti nella Convenzione Unica vigente.

Il NARS nella seduta del 6 agosto 2015 ha reso il parere n. 5/2015 in cui, prendendo atto che molte delle osservazioni formulate dallo stesso Nucleo sul precedente Atto Aggiuntivo risultavano recepite nel nuovo schema, ha focalizzato in modo particolare l'attenzione sulla rimodulazione degli investimenti conseguente alla citata riduzione dei ricavi.

A riguardo il Nucleo ha rilevato una discrasia tra lo schema di Atto aggiuntivo e i relativi allegati, in quanto l' Atto in questione riportava il programma degli investimenti relativo al piano economico-finanziario 2014, mentre il nuovo piano economico-finanziario all'esame individuava un piano di investimenti ridimensionato, pari a circa 443 milioni di euro rispetto ai 781 milioni di euro previsti nel piano a suo tempo approvato dal CIPE con Delibera n. 25/2014. Inoltre con riferimento al nuovo cronoprogramma, il NARS evidenziava un disallineamento nel piano economico-finanziario relativo alla data di ultimazione di alcuni lavori.

Il NARS inoltre ha sottolineato la possibilità di rimodulare alcuni interventi in ragione dell'effettiva utilità pubblica, della migliore fruibilità delle opere in esercizio, in linea con la prospettiva programmatica in cui si colloca l'attività del CIPE, che il Nucleo supporta con i pareri di competenza. Il Nucleo in merito ha suggerito al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di verificare con il Concessionario la possibilità di anticipare o rimodulare investimenti, anche tenuto conto degli indicatori di redditività espressi dal piano economico-finanziario.

Rilevando le specifiche modalità applicative della calmierazione tariffaria condivisa tra Concedente e Concessionario, il Nucleo ha evidenziato la necessità che, alla scadenza del periodo regolatorio sottoposto nuovamente all'esame, nella successiva fase di aggiornamento del piano economico-finanziario (2018-2022), il meccanismo di adeguamento tariffario venga ristabilito coerentemente con l'attuazione del piano degli investimenti previsto dalla deliberazione CIPE n. 25/2014.

Il CIPE, con delibera n. 64 del 6 agosto 2015, ha condiviso e fatto proprie le prescrizioni e raccomandazioni individuate dal NARS con il parere citato.

3 ULTERIORI ATTIVITÀ

3.1 LINEE GUIDA: "L'EQUILIBRIO ECONOMICO-FINANZIARIO DEGLI INVESTIMENTI E DELLA GESTIONE DELLE INFRASTRUTTURE AUTOSTRADALI E IL TASSO DI CONGRUA REMUNERAZIONE"

Il NARS, al fine di rispondere alle esigenze di stabilità ed efficacia della disciplina e della prassi regolatoria e di tutela della finanza pubblica, ha proceduto - col supporto della struttura degli esperti - a un approfondimento tecnico dei contenuti delle delibere CIPE n. 1 del 2007, n. 39 del 2007 e n. 27 del 2013 anche alla luce dell'effettiva attività del Nucleo, a supporto del CIPE, in ambito autostradale, tenendo conto degli esiti di un ciclo di audizioni con istituzioni e stakeholder operanti in tale settore.

A seguito di tale approfondimento è stato sviluppato un documento di riflessione avente ad oggetto l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della gestione delle infrastrutture autostradali e il tasso di congrua remunerazione, con specifico riferimento alla metodologia di calcolo del costo medio ponderato del capitale e alla determinazione del premio a rischio di mercato, che sono elementi decisivi nell'attività di modellizzazione relativa ai piani economico-finanziari e regolatori nel settore. Il documento ha affrontato peraltro il tema del finanziamento di un investimento infrastrutturale che ricorre sia a forme di project financing sia a contribuzione pubblica, da sottoporre ad opportuna valutazione di congruità al fine di assicurare che le risorse pubbliche impiegate siano ottimizzate nel raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario.

Il documento si è soffermato in particolare sulle condizioni necessarie per il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario di un investimento in concessione che si verifica con la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e di sostenibilità finanziaria.

Dal punto di vista della regolazione, con specifico riferimento al settore autostradale, l'equilibrio del piano economico-finanziario è verificato sulla base dei costi ammessi e dei ricavi previsti ai 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 aree e delle pertinenze autostradali.

La dinamica tariffaria, che rappresenta uno degli elementi essenziali per la determinazione dei ricavi, è individuata sulla base della metodologia del "price-cap", secondo quanto stabilito dalle sopra citate delibere del CIPE. Tale dinamica tariffaria e gli elementi che la costituiscono sono individuati in particolare nel piano finanziario regolatorio, connesso al piano economico-finanziario, nel rispetto del principio di neutralità economico-finanziaria.

Il documento ha inoltre analizzato le assunzioni, in ambito regolatorio, relative ai parametri utilizzati per determinare la congrua remunerazione del capitale investito secondo la metodologia del costo medio ponderato del capitale (*Weighted Average Cost of Capital* - WACC), con particolare riferimento alle componenti del tasso privo di rischio e del premio per il rischio di mercato che concorrono alla determinazione del costo del capitale di rischio e del costo del capitale di debito.

Il NARS ha esaminato - nella sua composizione integrata - il documento preparatorio, denominato "L'Equilibrio Economico Finanziario degli investimenti e della gestione delle infrastrutture autostradali e il tasso di congrua remunerazione" nel corso della riunione istruttoria del 20 aprile 2015 e nella seduta del 15 luglio 2015, ritenendo opportuni ulteriori approfondimenti in merito.

3.2 PROCEDURE DI RIEQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO

Il NARS svolge un ruolo centrale nel panorama dei contratti di concessione con riferimento alle procedure di riequilibrio del PEF.

Al proposito già l'art. 19 del decreto legge n. 69/2013 aveva apportato alcune rilevanti modifiche all'art. 143 del d.lgs. 163 del 2006 attribuendo, tra l'altro, al CIPE e al NARS poteri e compiti a tutela della finanza pubblica in merito alle concessioni di lavori pubblici. In particolare, il CIPE era chiamato a 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.

Come già descritto nella relazione sull'attività svolta nel 2014, il NARS aveva affrontato per la prima volta il tema del riequilibrio nel 2013 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.

Con riferimento al dettato normativo del D.Lgs. 163/2006, considerato il ruolo centrale svolto dal CIPE nelle decisioni economiche e finanziarie del nostro Paese e la propria composizione, di natura prevalentemente politica, e non tecnica, si è cercato di procedere a un'interpretazione della normativa richiamata che consentisse di garantire il ruolo proprio del Comitato quale organo fondamentale di governo che trova fondamento nell'art. 95, comma 1, della nostra Costituzione. A tal fine il NARS, in qualità di organo tecnico di consulenza e supporto alle attività del CIPE medesimo, ha approfondito l'argomento nell'ambito di una serie di riunioni istruttorie, svolte nel 2014 e nel 2015, ad esito delle quali è emersa l'opportunità di adottare apposite Linee Guida, da parte del CIPE stesso, al fine di disciplinare puntualmente l'iter procedurale da seguire al riguardo.

La struttura di supporto ha elaborato delle prime Linee Guida che sono state analizzate dal NARS ad aprile del 2015. Il Nucleo al proposito ha deciso di effettuare ulteriori approfondimenti e l'argomento non è stato sottoposto al Comitato, tra l'altro in quanto la preannunciata entrata in vigore del nuovo Codice presupponeva una modifica della disciplina di riferimento.

Come esposto nella parte prima, il Nuovo Codice, introdotto con decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, ha portato rilevanti variazioni alla previgente regolamentazione, in particolare al comma 6 dell'art. 165 e al comma 3 dell'art. 182, demandando al solo

NARS, ai fini della tutela della finanza pubblica strettamente connessa al mantenimento della corretta allocazione dei rischi nel contratto tra parte pubblica e parte privata, la valutazione della revisione dei Piani economico finanziari causata dal verificarsi di fatti non riconducibili all'operatore economico che incidono sull'equilibrio del piano economico finanziario.

Ad oggi, da un lato, è previsto l'obbligo di subordinare le revisioni dei PEF di opere di interesse statale o comunque finanziate con contributo a carico dello Stato, mentre dall'altro lato, si individua la facoltà dell'amministrazione aggiudicatrice di sottoporre la revisione alla previa valutazione del NARS.

3.3 ACCORDO QUADRO TRA DIPE, NARS E CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

In data 24 settembre 2015, a seguito dell'attivazione nel 2014 di un tavolo istituito tra il NARS ed il Centro Interregionale Studi e Documentazione (CINSEDO) della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, è stato sottoscritto un Accordo Quadro tra il Dipartimento per la Programmazione e il coordinamento della politica economica e la citata Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome.

La finalità di detto Accordo è quella di avviare un rapporto di reciproca collaborazione nell'ambito del quale il NARS, attraverso la propria struttura tecnica, assicura assistenza e consulenza economico finanziaria, tecnica e giuridica alle Regioni e alle Province autonome.

L'Accordo prevede che il DIPE-NARS, tramite la struttura di esperti, e il CINSEDO collaborino nell'ambito di cinque specifici tavoli tecnici afferenti alle seguenti tematiche:

- aeroporti regionali;
- contratti di servizio in ambito ferroviario e di trasporto pubblico locale;
- autostrade regionali;
- logistica e retro portualità;
- operazioni effettuate o da effettuare in concessione di costruzione e gestione e in partenariato pubblico privato.

Con riferimento ai suddetti tavoli di lavoro la struttura tecnica del NARS potrà fornire supporto tecnico sia per aspetti di carattere generale sia per aspetti peculiari relativi a singole problematiche ritenute di interesse comune, in ambito sia giuridico/amministrativo sia economico/finanziario, come evidenziato nell'apposita appendice.

4 APPENDICE – AMBITI DELL’ACCORDO QUADRO TRA DIPE, NARS E CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

AEROPORTI REGIONALI

L’accordo prevede la consulenza riferita all’esame della normativa nazionale e comunitaria applicabile in materia, con particolare riferimento alle tempistiche e alle modalità di trasferimento delle infrastrutture aeroportuali ai sensi degli artt. 3 e 5 del decreto legislativo 28 maggio 2010 n.85.

A tal proposito il D.P.R. n. 201 del 17 settembre 2015, ai sensi di quanto disposto dall’art. 698 del Codice della navigazione, ha indicato gli aeroporti e i sistemi aeroportuali d’interesse nazionale, quali nodi essenziali per l’esercizio delle competenze esclusive dello Stato, individuando quelli che rivestono particolare rilevanza strategica. Lo stesso D.P.R. 201/2015 ha disposto, anche, che gli aeroporti di interesse regionale o locale appartenenti al demanio aeronautico civile statale e le relative pertinenze, non considerati di interesse nazionale, saranno trasferiti alle Regioni ai sensi del citato D.Lgs 85/2010.

Riguardo, poi, all’esame del Piano Nazionale degli Aeroporti, ed eventuali aggiornamenti, il supporto alle Regioni è teso ad approfondire l’ambito di applicazione del medesimo e fornire collaborazione in fase di valutazione delle modalità di attuazione degli investimenti infrastrutturali di competenza regionale, con particolare riguardo alla predisposizione di documenti normativi e provvedimenti, tenendo conto dei provvedimenti regolatori adottati dall’Autorità di regolazione dei trasporti e dai vari soggetti competenti.

CONTRATTI DI SERVIZIO IN AMBITO FERROVIARIO E TRASPORTO PUBBLICO LOCALE.

Con riferimento a questo specifico tavolo di lavoro, il supporto della struttura tecnica del NARS è teso alla predisposizione della documentazione propedeutica alle procedure di affidamento dei servizi.

Per quanto attiene ai Piani Economico Finanziari (PEF) dei Contratti di Servizio, gli esperti potranno dare il proprio supporto nella fase di redazione degli stessi, nel rispetto degli atti di regolazione e delle direttive dell’Autorità di Regolazione dei Trasporti, tenendo conto della corretta allocazione dei rischi, dei criteri di aggiornamento delle tariffe e promozione dell’efficienza (applicazione del *price cap*, misure di incentivazione, etc.), della necessità di sviluppare sistemi di verifica dell’efficientamento dei costi e del raggiungimento dei risultati da parte dell’affidatario del servizio pubblico.

In fase di progettazione dei Piani di trasporto pubblico locale, sulla base dei quali definire il quadro dei servizi da porre a base di gara, la consulenza può invece essere concentrata nella fase di predisposizione della documentazione di gara oltre che nella fase di gestione del contratto alla luce delle disposizioni normative e degli orientamenti giurisprudenziali. L’assistenza può essere focalizzata inoltre nella fase di esame ed approfondimento delle modalità applicative delle principali norme europee e nazionali in materia di compensazioni di oneri di servizio pubblico.

Per quanto attiene poi al contratto per la gestione dei servizi ferroviari la struttura tecnica potrà offrire il proprio supporto in fase di stima del costo medio ponderato del

capitale (WACC), utilizzato come tasso di remunerazione del capitale investito dall'impresa ferroviaria in considerazione del tipo di affidamento e dell'effettiva allocazione dei rischi tra le parti, fornendo infine la propria assistenza per la risoluzione di eventuali criticità che potrebbero sorgere nella fase di gestione dei contratti di servizio.

AUTOSTRADE REGIONALI

Per quanto attiene le autostrade regionali l'attività può essere svolta, nel rispetto delle competenze costituzionalmente garantite, con riguardo alla predisposizione di normative regionali e modelli tariffari; all'individuazione ed analisi di disposizioni contenute nella normativa nazionale e/o in atti regolatori e/o in provvedimenti amministrativi a valenza generale (Linee Guida, Schemi inerenti il contratto, ecc.) nonché, in generale, alle concessioni di lavori pubblici quale forma di affidamento di realizzazione e gestione di autostrade regionali.

La struttura tecnica del NARS, con riferimento agli interventi previsti nella Programmazione regionale triennale, fornirà consulenza sulla sostenibilità degli studi o dei progetti di fattibilità.

Nella fase di costruzione ed esercizio, ovvero di gestione dei contratti, l'assistenza potrà afferire l'esame e la valutazione di ammissibilità delle varianti progettuali, l'esame e la valutazione di modifiche al Piano Economico Finanziario, dell'applicazione delle penali ed altro.

Ferme restando le competenze, in materia, recentemente attribuite all'Autorità di regolazione dei trasporti, l'assistenza potrà essere resa anche nella fase di predisposizione di "documenti tipo" tra i quali, per esempio, la documentazione di gara, gli schemi tipo del contratto di concessione e dei suoi allegati, ivi compreso il Piano economico finanziario, i capitolati speciali d'appalto e le convenzioni con altre Amministrazioni pubbliche, in particolare nazionali.

LOGISTICA E RETRO PORTUALITÀ

Relativamente all'argomento il supporto della struttura di esperti riguarda la programmazione del sistema portuale-interportuale di area vasta (macro-regionale), l'individuazione e l'esame di forme di finanziamento ammissibili per le infrastrutture di trasporto e portuali, nonché l'assistenza nella valutazione di ammissibilità dei singoli interventi, anche al fine di incentivare la competitività e migliorare la qualità dei servizi; la valutazione della procedura di affidamento, dei documenti contrattuali e della sostenibilità economico-finanziaria delle opere di collegamento porti/mercato anche in un'ottica di snellimento e semplificazione delle procedure; l'individuazione e l'analisi delle modalità di esecuzione delle opere, anche mediante l'intervento di soggetti privati, e analisi delle modalità di finanziamento pubblico valutando la compatibilità dello stesso rispetto alle normative europee e nazionali tra le quali in particolare, quella relativa ai cd. "Aiuti di Stato"; la collaborazione per la valutazione degli aspetti giuridici e amministrativi dei piani di investimento delle concessionarie che attengano a opere e interventi strettamente correlati al flusso merci su gomma.

Con riferimento al Piano Nazionale della Portualità e della Logistica l'attività può riguardare il supporto nella corretta valutazione delle forme di coinvolgimento del settore privato.

Gli esperti possono collaborare, inoltre, nella fase in cui devono essere individuate soluzioni *standard* generali e replicabili, da adattare ai singoli contesti, anche partendo dall'individuazione e dall'esame di *best practice* esistenti; nella valutazione dei quadri economico finanziari di scenario delle realtà interportuali ai fini della valutazione di sostegno, anche economico, di insediamenti interportuali nuovi o ammodernati; nella sistematizzazione ed elaborazione di studi, piani, progetti in materia di connessioni porto/interporto e loro inserimento nella cornice giuridico-amministrativa nazionale.

LE OPERAZIONI IN CONCESSIONE DI COSTRUZIONE E GESTIONE E IN PPP

La tematica in parola è ampia e trasversale e, per sua natura e caratteristiche, trova dei punti di incontro e di interesse in tutti i precedenti tavoli tecnici. Pertanto, in attuazione di quanto previsto dall'Accordo, nell'ambito di tale collaborazione possono essere esaminate problematiche suggerite dagli altri tavoli tecnici.

Ciò premesso, il supporto degli esperti, con il coinvolgimento del Nucleo stesso nelle forme previste dall'Accordo, riguarda sia aspetti di carattere generale che aspetti peculiari relativi a singole problematiche ritenute di interesse comune. Anche in questo caso l'assistenza di carattere tecnico giuridico/amministrativo ed economico/finanziario attiene alla valutazione dei procedimenti diretti alla realizzazione di infrastrutture mediante contratti di partenariato pubblico.

Con riferimento agli aspetti di carattere generale, la struttura tecnica del Nucleo potrà apportare la propria esperienza nell'analisi della normativa di settore, nell'applicazione delle metodologie di PPP, della vigente normativa nazionale e comunitaria, nonché nell'individuazione di forme innovative di finanziamento delle infrastrutture, etc.

La struttura fornisce ausilio alle Regioni nell'individuazione nella migliore modalità di affidamento dell'intervento, nella predisposizione della documentazione di gara e, in particolare, dello schema di convenzione e del piano economico finanziario.

In maniera esemplificativa e non esaustiva, con riferimento alle procedure di PPP, le parti dell'Accordo potranno confrontarsi sull'analisi della normativa di riferimento regionale, nazionale ed europea; sull'esame del nuovo codice degli appalti pubblici e delle concessioni; sul trattamento contabile e statistico delle operazioni di PPP ai sensi di quanto previsto dai documenti Eurostat, con riferimento all'allocatione dei rischi tra il concedente e il concessionario, in linea con le corrette prassi operative; sull'individuazione dei contenuti essenziali dello studio/progetto di fattibilità. Le attività potranno concentrarsi anche sulla predisposizione di schemi di convenzione "tipo" o di singole clausole contrattuali negli ambiti di maggiore interesse nonché sull'esaminare le procedure ed i presupposti determinanti il riequilibrio dei piani economico finanziari.

Un utile supporto alle Regioni potrà essere fornito dalla citata struttura anche nei seguenti argomenti: la valutazione della convenienza economica del PPP rispetto all'appalto tradizionale; l'individuazione degli indicatori e degli elementi da porre a base di gara e dei relativi pesi ai fini dell'affidamento mediante offerta economicamente più

vantaggiosa; la verifica della sostenibilità tecnica; l'analisi di fattibilità finanziaria; la valutazione del piano economico finanziario e della congruità della eventuale contribuzione pubblica; l'individuazione degli elementi fondamentali dello schema di convenzione e delle forme di riequilibrio; l'assistenza le Regioni medesime nella gestione del rapporto contrattuale in essere.

5 APPENDICE - ATTIVITÀ DELLA STRUTTURA TECNICA DI SUPPORTO AL NARS

LINEE GUIDA "IL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO: NORMATIVA, IMPLEMENTAZIONE METODOLOGICA E BUONE PRASSI NEL MERCATO ITALIANO"

Gli esperti della struttura a supporto del NARS hanno fatto parte, nell'ambito delle attività previste nel progetto E.P.A.S. - *"Empowerment delle Pubbliche Amministrazioni regionali e locali delle aree Obiettivo Convergenza nella gestione e nell'utilizzo di strumenti innovativi e d'ingegneria finanziaria per lo sviluppo economico locale e per lo sviluppo sostenibile delle aree urbane"*, del tavolo di lavoro inter-istituzionale, coordinato dal Dipartimento per gli Affari regionali, le Autonomie e lo Sport ("DARAS") della Presidenza del Consiglio dei Ministri, finalizzato alla redazione dello studio *Linee Guida "Il Partenariato Pubblico Privato: normativa, implementazione metodologica e buone prassi nel mercato italiano"*

Il predetto studio ha l'intento di orientare e supportare le Pubbliche Amministrazioni regionali e locali ai fini del rilancio del territorio programmando e avviando progetti con lo strumento del Partenariato Pubblico Privato ("PPP").

Il PPP può contribuire a migliorare la qualità di realizzazione delle strutture pubbliche

Infatti, gli strumenti del PPP opportunamente rilanciati potrebbero rendere i Comuni i veri protagonisti nella continua ricerca dell'equilibrio tra contrazione delle disponibilità finanziarie pubbliche ed esigenze di crescita dei servizi ai cittadini.

D'altro canto anche la politica di coesione 2014-2020 motiva fortemente il rilancio del partenariato pubblico privato attraverso la nuova regolamentazione, incentivando lo sviluppo locale di tipo partecipativo con il coinvolgimento degli attori locali rappresentanti degli interessi socio- economici del territorio. La Commissione europea ha lanciato messaggi molto chiari che individuano nel partenariato pubblico privato la strategia vincente per lo sviluppo.

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

Un'iniziativa di così alto valore è stata possibile grazie alla stretta collaborazione con il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La Presidenza del Consiglio - DARAS, il 9 aprile 2015, ha presentato le Linee Guida: hanno contribuito alla presentazione oltre al segretario del NARS anche gli esperti a supporto della struttura del NARS che hanno, altresì, partecipato alle Conferenze territoriali di presentazione dello studio.

CONVENZIONE STANDARD PER CONCESSIONI DI PROGETTAZIONE, COSTRUZIONE E GESTIONE IN CUI LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE È IL PRINCIPALE ACQUIRENTE DEI SERVIZI RESI DALL'INFRASTRUTTURA

La struttura degli esperti a supporto del NARS nel corso dell'anno 2015 ha continuato a partecipare alle attività del tavolo di lavoro del Gruppo inter-istituzionale istituito e coordinato dal Ministero dell'economia e finanze – Ragioneria Generale dello Stato, con l'obiettivo di predisporre uno schema standard di Contratto di Concessione di Progettazione, Costruzione e Gestione di Opere Pubbliche, destinato alle Pubbliche Amministrazioni.

Uno degli obiettivi principali è stato quello di fornire gli elementi necessari per disciplinare le principali clausole contrattuali in tutte le relative fasi del rapporto tra Concedente e Concessionario. Particolare attenzione è stata posta sulla delicata e complessa questione della corretta allocazione dei rischi tra le parti, secondo quanto disposto dalla "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 Tavolo di lavoro ha utilizzato come documento di indirizzo, per la definizione delle clausole tipo, il lavoro svolto dall'Unità tecnica finanza di progetto nel 2008, riguardante il modello di convenzione ospedaliera.

Successivamente alla conclusione dei lavori, in data 24 Novembre 2015 si è svolto il convegno "Partenariato Pubblico-Privato: una Proposta per il Rilancio", nel corso del quale anche gli esperti del NARS hanno illustrato, per i profili di competenza, i contenuti e le finalità del documento predisposto dal gruppo di lavoro.

A seguito del citato convegno del 24 Novembre 2015, il Gruppo inter-istituzionale ha ritenuto opportuno attivare una consultazione pubblica online sul sopra richiamato Documento.

Nel corso della consultazione, sino al 29 febbraio 2016, i soggetti interessati potevano inviare proposte di modifica

- i) al testo dello schema di Convenzione e ai relativi Allegati, riportando gli specifici articoli/parti su cui si è intervenuti ed evidenziando le modifiche apportate al testo originale, anche in modalità revisione;
- ii) alla Relazione illustrativa, indicando le ragioni fondanti le modifiche sostanziali proposte.

Alla consultazione si accedeva anche dal sito del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DIPE).

Nella prossima Relazione si darà conto degli esiti della suddetta consultazione e del seguito dato al citato documento.

COMITATO TECNICO-SCIENTIFICO COSTITUITO DA RAPPRESENTANTI DEL DIPE E DELL'ISTAT.

Gli esperti NARS anche nel corso dell'anno 2015 hanno preso parte ai lavori del Comitato tecnico-scientifico, istituito a seguito della sottoscrizione di una convenzione tra il DIPE e l'ISTAT.

La suddetta convenzione ha la finalità di sviluppare un rapporto di collaborazione per la definizione di un sistema informativo di trasmissione ed archiviazione della documentazione inviata al DIPE dalle Stazioni appaltanti e per l'elaborazione di una metodologia che dia compiuta attuazione alla Decisione Eurostat in materia.

Le convenzioni oggetto di interesse del comitato riguardano le operazioni relative alla realizzazione di opere pubbliche ove l'amministrazione è il principale acquirente (*main payer*) dei servizi offerti attraverso l'infrastruttura stessa. La classificazione on/off balance delle operazioni comunicate al DIPE dalle amministrazioni aggiudicatrici viene svolta da parte dell'ISTAT, con il supporto dei componenti DIPE con riferimento all'analisi delle operazioni stesse.

Con riferimento a tali operazioni Eurostat, come indicazione generale, prescrive che gli asset oggetto dei contratti di PPP non siano classificati come attivi pubblici e, pertanto, non debbano essere registrati nel bilancio pubblico quando vi sia un sostanziale trasferimento dei rischi di progetto al privato.

I componenti nel corso dei lavori hanno tenuto in debita considerazione quanto indicato nella nuova versione del Manuale sul disavanzo e sul debito pubblico (MGDD) per una corretta classificazione *on/off balance* di un asset oggetto di un contratto di PPP, recependo tra l'altro alcune novità regolamentari, sulla base dei contenuti del nuovo Sistema Europeo dei Conti - ESA10 che sostituirà l'ESA 95, precedentemente in vigore.

8° EDIZIONE DEL MEETING ANNUALE "SENIOR PPP AND INFRASTRUCTURE OFFICIALS" – ORGANIZZATO DALL'OCSE, PARIGI 23-24 MARZO 2015

La struttura tecnica del NARS ha partecipato all'ottava edizione dell'*Annual meeting of Senior PPP and Infrastructure Officials* tenutosi nel Centro Conferenze dell'OCSE a Parigi, il 23 e il 24 marzo 2015

I temi oggetto di confronto nel convegno hanno riguardato il ricorso al finanziamento delle infrastrutture tramite capitali privati, nonché la realizzazione e la gestione di opere pubbliche attraverso strumenti di partenariato pubblico privato (PPP).

Al *meeting* hanno partecipato:

- le principali *PPP Task Force*, governative e ministeriali, provenienti da tutto il mondo (UK, Germania, Turchia, U.S.A., Canada, Messico e Corea, etc.);
- 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.

Gli interventi hanno riguardato il quadro istituzionale e legislativo del partenariato pubblico privato in Italia, nonché le ultime novità normative, con un *focus* operativo sull'applicazione delle misure agevolative fiscali per la realizzazione di opere in PPP.



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