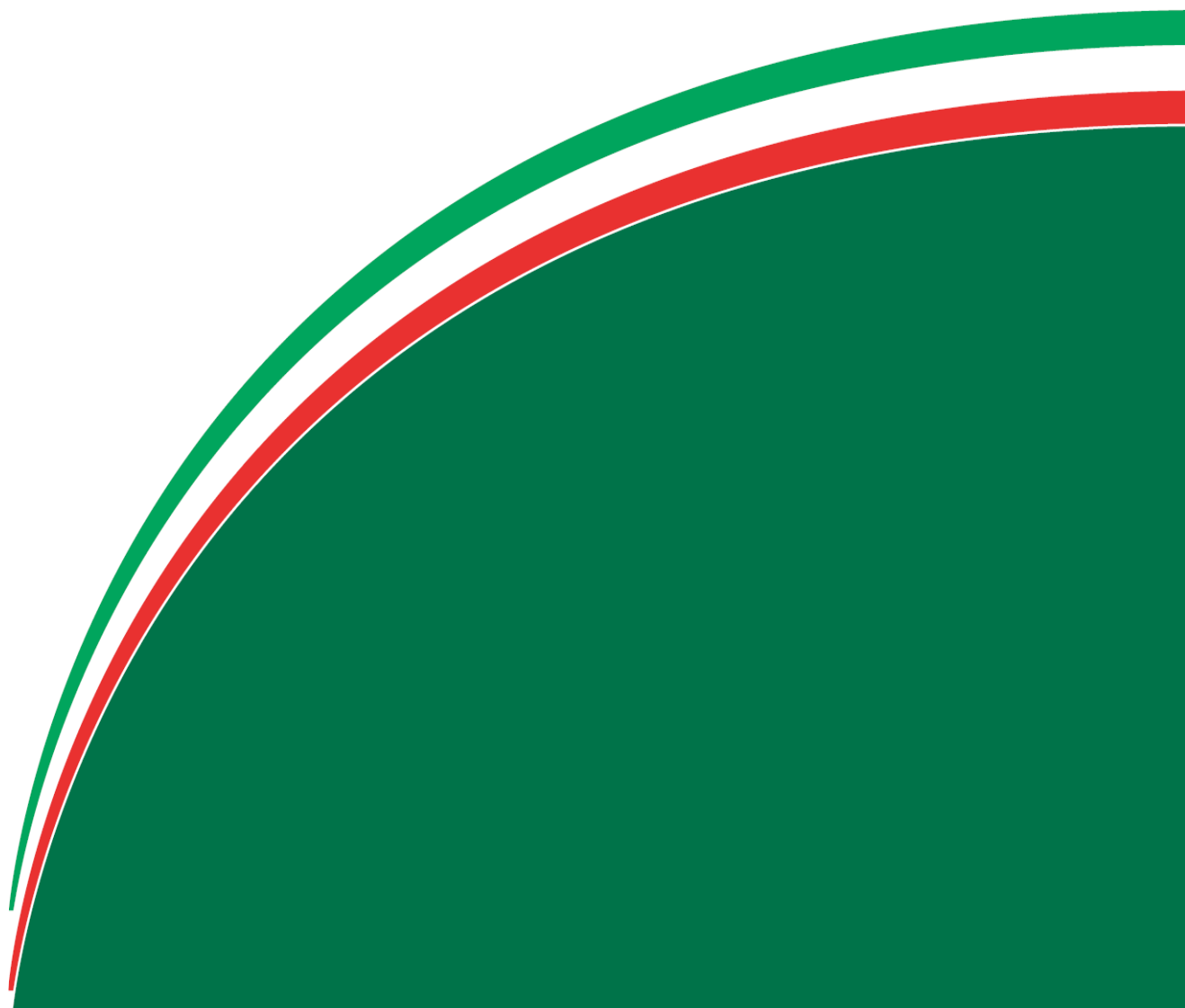




*Dipartimento per la Programmazione
e il Coordinamento della Politica Economica*

Relazione al CIPRESS sull'attività svolta dal NARS nel 2020



INDICE

1	PREMESSA	1
2	IL NARS	2
2.1	IL RUOLO DEL NARS	2
2.2	LA COMPOSIZIONE DEL NARS	3
2.3	LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO	6
2.4	EVOLUZIONE NORMATIVA A SEGUITO DELLA SITUAZIONE EMERGENZIALE	8
3	LE ATTIVITÀ SVOLTE DAL NARS NEL 2020	9
3.1	REVISIONE CONCESSIONE ASTI - CUNEO A33 E AGGIORNAMENTO CONCESSIONE SATAP A4 – CROSS FINANCING	10
3.2	SUPERSTRADA A PEDAGGIO DENOMINATA “VIA DEL MARE: COLLEGAMENTO A4 - JESOLO E LITORALI”	11
3.3	CONTRATTO DI PROGRAMMA DELL'AEROPORTO “GIUSEPPE VERDI” DI PARMA, PER IL QUADRIENNIO 2018-2021, TRA L'ENAC E LA SO.GE.A.P. S.P.A.	13
3.4	INDAGINE CONOSCITIVA CONCESSIONI AEROPORTUALI	16
4	COVID – 19 E ATTIVITÀ DELLA STRUTTURA TECNICA DI SUPPORTO AL NARS	19

1 PREMESSA

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

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

Oltre a dare conto dei principali sviluppi normativi nei settori di competenza del NARS, la Relazione descrive gli esiti delle attività svolte dal Nucleo nel corso del 2020, in ambito autostradale e aeroportuale. La Relazione rappresenta inoltre, in sintesi, l'attività della struttura di supporto al Nucleo.

La Relazione infine rileva l'impatto della situazione determinata dalla pandemia da COVID-19 nel corso del 2020 e dalle conseguenti misure di contenimento sul settore autostradale e aeroportuale.

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

Ha coordinato il lavoro: Cons. Roberto Proietti, Segretario del NARS.

Hanno collaborato alla stesura del documento gli Esperti NARS: Avv. Paola Balzarini, Avv. Pierluigi Giammaria, Avv. Giuseppe Mormandi, Prof. Roberto Serrentino, Dott. Giuseppe Surdi, Dott. Marco Tranquilli.

Hanno collaborato alla elaborazione dei testi: Claudia Cuna, Carla Forti e Marianna Turriciano, componenti della Segreteria dipartimentale.

Ha curato l'*editing*: Marianna Turriciano, componente della Segreteria dipartimentale.

2 IL NARS

2.1 IL RUOLO DEL NARS

Con delibera CIPE 8 maggio 1996, n. 81, è stato istituito il Nucleo di consulenza per l'Attuazione delle linee guida per la Regolazione dei Servizi di pubblica utilità, di seguito NARS o Nucleo, presso la Segreteria del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (dal 1 gennaio 2021 Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile - CIPESS), secondo quanto previsto dal punto 20 della delibera CIPE 24 aprile 1996, n. 65.

Il NARS opera dal 2006 presso il Dipartimento per la Programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri¹, in base all'art. 1, comma 2, della legge 17 luglio 2006, n. 233, e il suo funzionamento è disciplinato dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 novembre 2008 e ss.mm.ii..

Il Nucleo è un organismo tecnico di consulenza e supporto alle attività del CIPESS in materia tariffaria e di regolazione dei servizi di pubblica utilità, non regolamentati da una specifica autorità di settore. In tale contesto, la sua attività si concretizza in particolare attraverso l'espressione di pareri, resi al CIPESS e alle Amministrazioni richiedenti, di raccomandazioni e di proposte operative nei settori di competenza.

Il NARS relaziona annualmente al CIPESS sull'attività svolta.

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

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

Il NARS, per svolgere i compiti ad esso attribuiti, può disporre audizioni in tema di Servizi di pubblica utilità.

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

FIG. 1 - AMBITI DI ATTIVITÀ DEL NARS A SUPPORTO DEL CIPESS



2.2 LA COMPOSIZIONE DEL NARS

La composizione del NARS è regolamentata dal citato DPCM del 25 novembre 2008, così come modificato dal successivo DPCM del 2 agosto 2010.

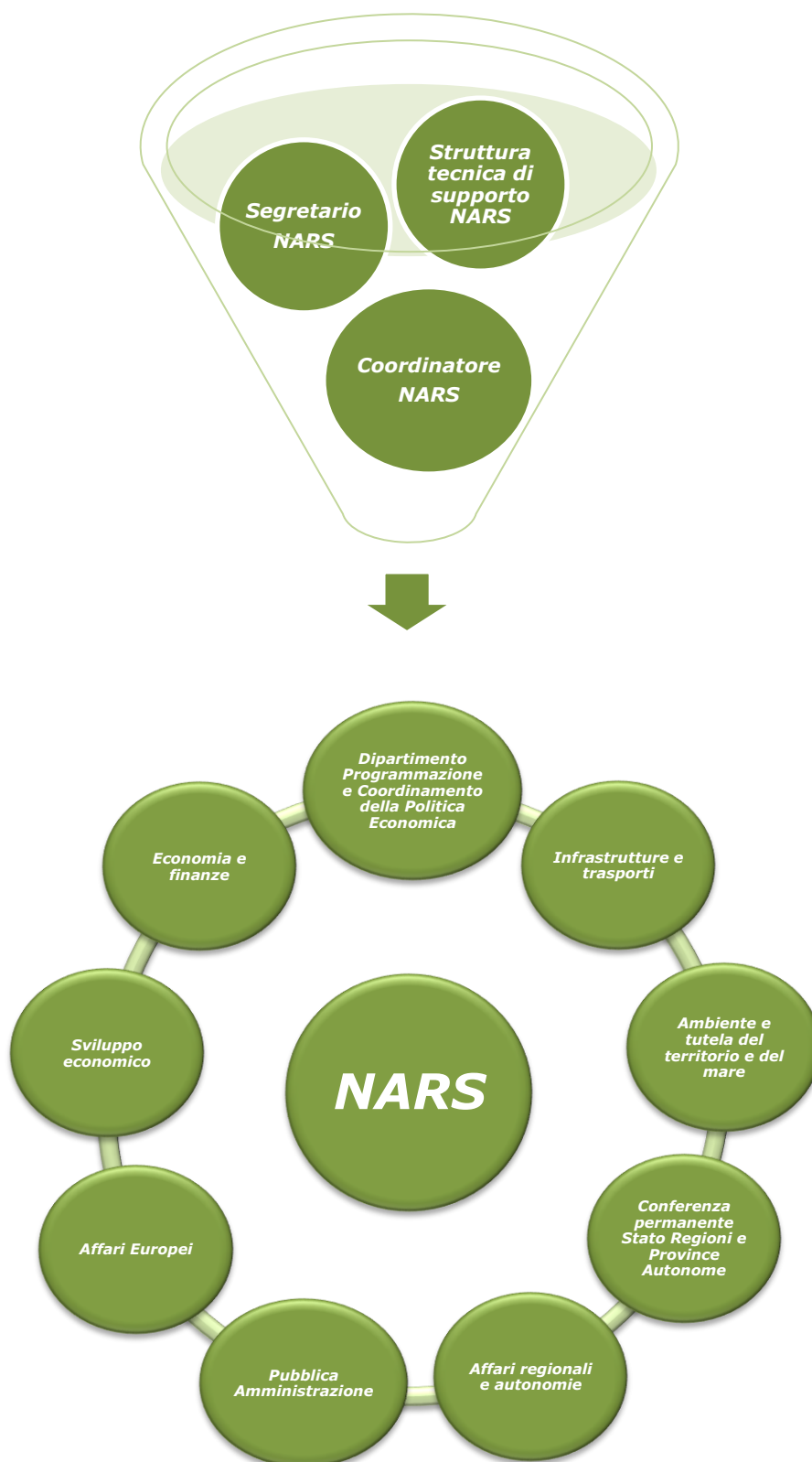
Il NARS è composto, oltre che dal Capo del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (di seguito «Dipartimento»), in qualità di Coordinatore, e dal Segretario del NARS, anche dai Rappresentanti, nonché da un Supplente per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

- a. Ministro dell'economia e delle finanze;
- b. Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;
- c. Ministro dello sviluppo economico;
- d. Ministro delle infrastrutture e dei trasporti;
- e. Ministro per gli affari europei;
- f. Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie;
- g. Ministro delegato per la semplificazione e la Pubblica Amministrazione;
- h. Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Al Segretario del NARS compete il coordinamento dell'attività istruttoria, curata da un'apposita Struttura tecnica di supporto, composta da Esperti di comprovata specializzazione universitaria, con particolare ed elevata professionalità nelle materie di competenza del NARS, nominati con decreto del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega al CIPESS (figura 2). Per la trattazione delle questioni concernenti le misure di defiscalizzazione di cui all'art. 18 della legge n. 183/2011 nonché relative al "credito d'imposta" di cui all'art. 33 del decreto-legge n. 179/2012, la composizione del NARS è integrata con due ulteriori Componenti designati,

rispettivamente, dal Ministro dell'economia e delle finanze e dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

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



La composizione del Nucleo per l'anno 2020 è rappresentata nella seguente Tabella 1.

TAB. 1 – COMPOSIZIONE DEL NARS 2020

Presidenza del Consiglio dei Ministri	Avv. Mario Antonio SCINO – <i>Coordinatore</i> Cons. Roberto PROIETTI – <i>Segretario</i>
Ministero dell'economia e delle finanze	Dott.ssa Alessandra DAL VERME – <i>membro effettivo fino all'8.9.2020</i> Dott.ssa Nunzia VECCHIONE – <i>supplente fino all'8.9.2020 e membro effettivo dal 9.9.2020</i> Dott.ssa Maria Teresa MAZZITELLI – <i>supplente dal 9.9.2020</i> Componenti aggiuntivi per le misure agevolative fiscali: Dott. Gaetano MARESCA – <i>fino all'8.9.2020</i> Dott. Roberto CICIANI – <i>dal 9.9.2020</i>
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	Dott. Enrico PUJIA – <i>membro effettivo</i> Dott. Felice MORISCO – <i>supplente</i> Componenti aggiuntivi per le misure agevolative fiscali: Dott. Angelo MAUTONE
Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare	Cons. Massimiliano ATELLI – <i>membro effettivo</i> Dott. Giuseppe LO PRESTI – <i>supplente</i>
Ministero dello sviluppo economico	Dott. Mario FIORENTINO – <i>membro effettivo</i> Dott.ssa Loredana GULINO – <i>supplente</i>
Ufficio del Ministro per gli affari europei	Avv. Carla COLELLI – <i>membro effettivo fino all'8.7.2020</i> Dott. Valerio Giuseppe VECCHIETTI – <i>membro effettivo dal 9.7.2020 al 14.12.2020 e supplente dal 15.12.2020</i> Cons. Francesco TUFARELLI – <i>membro effettivo dal 15.12.2020</i>
Ufficio del Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie	Cons. Elisa GRANDE – <i>membro effettivo</i> Dott. Francesco TUFARELLI – <i>supplente fino al 3.12.2020</i>
Ufficio del Ministro delegato per la semplificazione e la Pubblica Amministrazione	Cons. Ermenegilda SINISCALCHI – <i>membro effettivo</i> Cons. Michele PALMA – <i>supplente</i>
Conferenza permanente Stato Regioni e Province Autonome	Dott.ssa Gabriella MASSIDDA – <i>membro effettivo</i> Avv. Giuseppe CARANNANTE – <i>supplente</i>

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

Gli Esperti del NARS nel 2020 sono riportati nella seguente Tabella 2.

TAB. 2 - ESPERTI NARS 2020

Esperto	Area
Avv. Paola Balzarini	Giuridico-legale
Cons. Roberto D'Alessandro - <i>fino al 2 dicembre 2020</i>	Giuridico-legale
Avv. Pierluigi Giammaria	Giuridico-legale
Ing. Enrico Menduni de Rossi - <i>fino al 14 novembre 2020</i>	Tecnico-ingegneristica
Avv. Giuseppe Mormandi	Giuridico-legale
Avv. Tommaso Paparo - <i>fino al 21 ottobre 2020</i>	Giuridico-legale
Ing. Caterina Pedacchio	Tecnico-ingegneristica
Prof. Roberto Serrentino	Economico-finanziaria
Dott. Giuseppe Surdi	Economico-finanziaria
Dott. Marco Tranquilli	Economico-finanziaria

2.3 LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO

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

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

Nel dettaglio:

- **l'art. 43, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201**, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, disciplina i procedimenti di approvazione degli aggiornamenti o delle revisioni delle convenzioni autostradali che comportano variazioni o modificazioni al piano degli investimenti o ad aspetti di carattere regolatorio a tutela della finanza pubblica. La disposizione è stata modificata dall'art. 16 del decreto-legge 28 settembre 2018 n. 109 recante "*Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze*", come convertito dalla legge 16 novembre 2018 n. 130. Nello specifico, è attualmente previsto che tali atti convenzionali siano trasmessi, sentita l'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) per i profili di competenza di cui all'art. 37, comma 2, lett. g) per l'individuazione dei sistemi tariffari, dal MIT al CIPESS che, sentito il NARS, si pronuncia entro trenta giorni. All'esito favorevole di tale procedura, i suddetti atti convenzionali sono approvati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro trenta giorni dalla loro avvenuta trasmissione ad opera dell'amministrazione concedente. È opportuno ricordare che, a seguito della suddetta modifica legislativa, l'ART, con 16 delibere (dalla n. 64 alla n. 79) del 19 giugno 2019, ha approvato il sistema tariffario di pedaggio basato sul metodo del *price cap* con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale delle concessioni interessate;
- **l'art. 37, comma 6-ter, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201**, convertito, con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, (comma introdotto dall'art. 36, comma 1, lett. f) del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1) conferma le competenze del MIT, del MEF e del CIPESS in materia di approvazione di contratti di programma, nonché di atti convenzionali, con particolare riferimento ai profili di finanza pubblica;
- **l'art. 18 della legge 12 novembre 2011, n. 183** e s.m.i. disciplina le misure di defiscalizzazione previste al fine di favorire la realizzazione di nuove infrastrutture da eseguirsi con contratti di Partenariato Pubblico Privato, riducendo, ovvero azzerando, il contributo pubblico a fondo perduto in modo da assicurare la sostenibilità economica dell'operazione tenuto conto delle condizioni di mercato. Inoltre, a seguito di integrazione della norma da parte dell'art. 33, comma 3, lett. b), del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, l'utilizzo delle predette misure di defiscalizzazione è stato esteso anche alle infrastrutture di interesse strategico già affidate o in corso di affidamento, con contratti di Partenariato Pubblico Privato, laddove risulti necessario ripristinare l'equilibrio del piano economico finanziario. Al riguardo, con modifica apportata dal richiamato art. 33, comma 3, lett. b), del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, il legislatore ha previsto che il CIPESS - previo parere del NARS - con propria delibera, adottata su proposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), determini l'importo del contributo pubblico a fondo perduto, quello necessario per il riequilibrio del piano economico finanziario, l'ammontare delle risorse disponibili a legislazione vigente utilizzabili, l'ammontare delle misure di defiscalizzazione da riconoscere a compensazione della quota di

contributo mancante, nonché i criteri e le modalità per la rideterminazione della misura delle agevolazioni in caso di miglioramento dei parametri posti a base del piano economico finanziario e ogni altra disposizione attuativa dell'articolo. Allo scopo, è disposta l'integrazione del NARS con due ulteriori Componenti, designati, rispettivamente, dal MEF e dal MIT;

- **l'art. 33, comma 2, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179** disciplina il riconoscimento delle misure di incentivazione alla realizzazione delle nuove opere infrastrutturali previste in piani o programmi approvati da Amministrazioni pubbliche, di importo superiore a 50 milioni di euro, mediante l'utilizzazione dei contratti di Partenariato Pubblico Privato. Le misure in oggetto consistono sia nel riconoscimento di un credito di imposta a valere sull'IRES e sull'IRAP generate in relazione alla costruzione e gestione dell'opera, sia nel riconoscimento di un'esenzione dal pagamento del canone di concessione nella misura necessaria al raggiungimento dell'equilibrio del piano economico finanziario. In particolare, è previsto che il CIPSS - previo parere del NARS - con proprie delibere, adottate su proposta del MIT, di concerto con il MEF, individui sia l'elenco delle opere che, per effetto dell'applicazione delle misure di incentivazione in oggetto, conseguono le condizioni di equilibrio economico-finanziario necessarie a consentirne il finanziamento, sia il valore complessivo delle opere che possono accedere alle agevolazioni. Allo scopo, è disposta l'integrazione del NARS con due ulteriori Componenti, designati, rispettivamente, dal MEF e dal MIT;
- gli **artt. 165, comma 6, e 182, comma 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50**, recante "Codice dei Contratti Pubblici", come modificato dal decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56, disciplinano la revisione dei piani economico finanziari, rispettivamente, dei contratti di concessione e di partenariato pubblico privato a seguito di fatti, non riconducibili al concessionario o all'operatore economico, che incidono sull'equilibrio del piano economico finanziario. Nello specifico, nei casi suddetti è ammessa la possibilità di procedere a una revisione del piano economico finanziario, da attuarsi mediante la rideterminazione delle condizioni di equilibrio. La revisione deve consentire la permanenza dei rischi trasferiti in capo all'operatore economico e delle condizioni di equilibrio economico finanziario relative al contratto. Nel caso di opere di interesse statale, ovvero finanziate con contributo a carico dello Stato, ai fini della tutela della finanza pubblica strettamente connessa al mantenimento della predetta allocazione dei rischi, la sopra citata revisione è subordinata alla valutazione del NARS. Negli altri casi, è facoltà dell'amministrazione aggiudicatrice sottoporre la revisione alla previa valutazione del Nucleo.

2.4 EVOLUZIONE NORMATIVA A SEGUITO DELLA SITUAZIONE EMERGENZIALE

In risposta alla pandemia, le istituzioni nazionali hanno varato una molteplicità di provvedimenti di carattere legislativo e amministrativo e hanno adottato misure a sostegno di imprese e settori in crisi, anche con riferimento al settore dei trasporti, per il quale la Commissione europea, al pari di altri settori, ha garantito piena flessibilità, anche in via temporanea rispetto alle misure di Aiuti di Stato, lasciando ai paesi membri le

valutazioni in ordine alla configurazione della pandemia nell'ambito degli ordinamenti nazionali e all'individuazione delle misure più appropriate.

Con specifico riferimento alle attività inerenti il Nucleo, si è determinato, alla luce della pandemia e delle misure di contenimento adottate dal legislatore statale, uno slittamento dei termini relativi ai procedimenti amministrativi, in particolare, in ambito autostradale.

L'articolo 13, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (cd. decreto milleproroghe), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, aveva disposto la presentazione da parte delle Società Concessionarie al Concedente, entro il 30 marzo 2020, delle proposte di aggiornamento quinquennale dei piani economico finanziari delle concessioni autostradali con periodo regolatorio scaduto entro il 2020, elaborate in conformità alle delibere adottate dall'ART, stabilendo il perfezionamento delle procedure di approvazione entro e non oltre il 31 luglio 2020; aveva inoltre differito il termine per l'adeguamento delle tariffe autostradali relative all'anno 2020 fino a tale perfezionamento.

Nell'ambito delle misure adottate dal Governo per fronteggiare l'emergenza derivante dalla diffusione del Covid-19, i termini relativi ai procedimenti amministrativi, inerenti all'aggiornamento dei PEF delle concessioni autostradali, sono stati differiti per effetto dell'art. 103 del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, e dell'art. 37 del decreto-legge 8 aprile 2020 n. 23, convertito con modificazione dalla legge 5 giugno 2020 n. 40.

L'art 13, comma 5, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2021, n. 21, ha poi rideterminato al 31 luglio 2021 il termine finale di definizione dei procedimenti di aggiornamento dei PEF e ha differito l'adeguamento delle tariffe autostradali relative, in unica soluzione, sia all'anno 2020 che all'anno 2021 sino alla definizione dei predetti procedimenti.

3 LE ATTIVITÀ SVOLTE DAL NARS NEL 2020

Nel corso dell'anno 2020 il NARS, nell'ambito della propria attività di supporto al CIPE, a valle della fase istruttoria, ha reso quattro pareri, di seguito elencati:

- **n. 1/2020** (12 maggio 2020): ASTI - CUNEO S.p.A. - TRATTA AUTOSTRADALE A33 - Revisione del Piano economico finanziario e Atto Aggiuntivo;
- **n. 2/2020** (12 maggio 2020): SATAP - TRONCO A4 (TORINO-MILANO) - Aggiornamento del Piano economico finanziario e Atto Aggiuntivo;
- **n. 3/2020** (17 giugno 2020): SUPERSTRADA A PEDAGGIO DENOMINATA VIA DEL MARE: COLLEGAMENTO A4 - JESOLO E LITORALI - Schema di convenzione;
- **n. 4/2020** (24 settembre 2020): Contratto di Programma (2018-2021) ENAC - SO.GE.A.P. S.p.A. - Aeroporto di PARMA.

Tra le attività svolte, oltre a quella consultiva sopra richiamata, il NARS ha effettuato insieme al DIPE, su mandato del CIPE, un ciclo di audizioni dei gestori degli aeroporti italiani e di altri soggetti interessati relativamente ai Contratti di Programma Aeroportuali, conclusosi con una Informativa al CIPE, nella seduta del 17 marzo 2020, sugli esiti

dell'indagine conoscitiva avviata dal NARS in materia di gestori degli aeroporti italiani con riguardo ai profili degli investimenti e della finanza pubblica.

Di seguito si illustrano in sintesi le attività sopra indicate.

3.1 REVISIONE CONCESSIONE ASTI - CUNEO A33 E AGGIORNAMENTO CONCESSIONE SATAP A4 – CROSS FINANCING

Nel corso della riunione deliberativa del 12 maggio 2020, il NARS si è espresso con il parere n. 1 del 2020 in merito alla revisione del Piano economico finanziario relativo al Contratto di concessione stipulato tra ANAS S.p.A. e Asti-Cuneo S.p.A., da realizzarsi attraverso un finanziamento incrociato proveniente dalla SATAP A4 Torino - Milano, e, contemporaneamente, con il parere n. 2 in relazione all'aggiornamento tariffario quinquennale di quest'ultima concessione autostradale.

Per l'Autostrada A33 Asti-Cuneo, che deve essere completata con la costruzione dell'ultima tratta di circa dieci km da Cherasco ad Alba, risultando finanziariamente in disequilibrio, è stata introdotta una forma di *cross financing* con l'autostrada Torino - Milano (Satap A4), concessione separata ma parte del medesimo gruppo industriale.

A valle di un lungo iter istruttorio, e dopo una prima espressione da parte del Nucleo nel luglio 2019, sono stati sottoposti nuovamente all'esame del NARS e del CIPE, contestualmente, entrambi gli argomenti di cui sopra.

La fattispecie trae origine da una proposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti su cui la Commissione Europea si era espressa, in tema di Aiuti di Stato, con la Decisione n. 2435 del 27 aprile 2018, State Aid SA.49335, avallando il progetto di finanziamento incrociato da parte della SATAP A4 alla Asti-Cuneo sulla base di alcuni presupposti, tra cui: un cap alle tariffe; la definizione di specifici tassi di remunerazione degli investimenti; la proroga della concessione di SATAP A4 per quattro anni; la previsione di un eventuale valore di subentro al 2030; l'allineamento della durata della concessione della Asti-Cuneo, al fine di permettere l'affidamento unitario mediante gara pubblica unificata insieme, anche, a SATAP A21.

Successivamente, lo stesso Ministero istruttore ha optato per non procedere a prolungamenti della concessione SATAP A4, sviluppando con il concessionario una nuova proposta, diversa dalla precedente, tra l'altro con un incremento del valore di subentro, e i cui elementi sono stati sottoposti a una valutazione dei Servizi della Commissione Europea.

Nel luglio 2019, il Gabinetto del MIT ha quindi trasmesso alle Amministrazioni competenti una prima proposta di revisione e aggiornamento dei piani economico finanziari A33 Asti-Cuneo e SATAP A4, sulla quale si sono espressi l'Autorità di regolazione dei trasporti, con Parere n. 7 del 23 luglio 2019, e il NARS con due distinti pareri n. 6 e 7 del 30 luglio 2019.

Come rappresentato nella Relazione annuale dello scorso anno, con i pareri n. 6 e 7 del 2019, il NARS ha espresso osservazioni di carattere giuridico ed economico-finanziario, segnalando, in linea con quanto già indicato dall'ART nel parere n. 7/2019, sostanziali difformità di contenuti della proposta di cross financing al proprio esame rispetto agli elementi indicati dalla Commissione europea.

A valle delle considerazioni espresse dal NARS con i pareri citati, il Ministero delle infrastrutture ha modificato e integrato la proposta, prevedendo in particolare la riduzione della durata della concessione della A33 Asti-Cuneo dal 2045 al 2031. Dopo una presa d'atto da parte del CIPE espressa con deliberazioni nn. 56 e 57 del 1° agosto 2019, nel gennaio 2020 l'Autorità di Regolazione dei Trasporti si è pronunciata sulla documentazione aggiornata, con Parere n. 2 del 2020, rilevando una sostanziale conformità del dossier ai modelli regolatori applicabili. Ritenendo il Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti superati i profili di Aiuti di Stato riferibili alla soluzione contrattuale originaria, il medesimo Ministero ha rappresentato alla Commissione Europea il ritiro della notifica.

Rispetto a quanto analizzato da questo Nucleo con pareri n. 6 e 7 del 2019, la proposta di revisione del PEF di Asti-Cuneo prevede dunque una riduzione di 14 anni della durata della stessa concessione (dal 2045 al 2031) e risulta propedeutica, nell'obiettivo dichiarato dal Ministero istruttore, a una successiva gara pubblica unitaria per l'affidamento congiunto con la concessione SATAP A4, che comporterà l'accorpamento delle due tratte autostradali, con gestione unitaria a partire dal 1° gennaio 2032, anche al fine di consentire il rispetto di quanto osservato dall'ART in merito all'ambito ottimale di gestione.

Il NARS, in tale contesto, ha preso atto della volontà del Ministero di procedere alla revisione del PEF della concessione A33 e del contestuale aggiornamento del Piano della SATAP A4, con relativi Atti Aggiuntivi, sulla base di stime di traffico antecedenti alla situazione emergenziale tuttora in atto relativa al COVID-19. Ciò in linea con quanto espresso nell'informativa del Ministro sull'insieme delle concessioni stradali con periodo regolatorio scaduto, atteso peraltro che la durata e gli effetti dell'emergenza da COVID-19 e delle sue modalità di contenimento non appaiono attualmente ponderabili.

Il CIPE ha fatto proprie le raccomandazioni del NARS al Ministero concedente, tra l'altro, di: tenere costantemente informate le Autorità dell'Unione Europea in ordine alla procedura; procedere ad una periodica verifica sui parametri del Piano economico finanziario e a un puntuale monitoraggio delle successive fasi nei confronti del concessionario rivolte a garantire l'esecuzione dei lavori nel rispetto dei tempi definiti contrattualmente; assicurare, alla scadenza della Concessione relativa alla tratta autostradale A4 (Torino - Milano), il riaffidamento della Concessione della A33 congiuntamente alla prima, in modo da garantire la gestione unitaria delle due tratte; adottare ogni misura ritenuta utile affinché il valore terminale della Concessione, da porre a base di gara unitamente alla A4, sia compatibile con i principi concorrenziali, nonché garantire, in relazione all'operazione di cross financing, la formalizzazione e l'osservanza del relativo negozio giuridico recante gli impegni tra SATAP A4 e A33 Asti-Cuneo, tenendo conto delle circostanze del caso concreto e dell'insieme della normativa di riferimento relativa a tale fattispecie complessa.

3.2 SUPERSTRADA A PEDAGGIO DENOMINATA "VIA DEL MARE: COLLEGAMENTO A4 - JESOLO E LITORALI"

Nel corso della riunione deliberativa del 17 giugno 2020, il NARS si è espresso con il parere n. 3 in merito allo schema di convenzione relativo alla proposta di finanza di progetto per la progettazione, costruzione ed esercizio della superstrada a pedaggio denominata "Via del Mare: collegamento A4 - Jesolo e litorali", trasmesso dal MIT al fine di acquisire il

parere del CIPE su detto schema, come previsto dal punto 2.2 della Delibera CIPE n. 56/2012.

L'opera autostradale, di competenza della Regione del Veneto, fa parte del sistema di accessibilità al litorale veneto e consiste in una superstrada a pedaggio da realizzare in regime di concessione ai sensi della L.R. 15/2002. L'intervento è stato dichiarato di pubblico interesse, ai sensi dell'art. 153 del D. Lgs. n. 163/2006, con delibera di G.R. del Veneto 21 aprile 2009 n. 988, e quindi inserito nell'aggiornamento del Programma delle infrastrutture strategiche ai soli fini dell'applicazione delle procedure della L. 443/2001 (c.d. "Legge obiettivo"), senza indicazione di costo, dal momento che la copertura finanziaria dell'opera è interamente assicurata con fondi privati, senza alcun contributo pubblico.

Il progetto preliminare è stato approvato dal CIPE, con prescrizioni e raccomandazioni, con delibera n. 56 del 30 aprile 2012, che ha altresì valutato favorevolmente la proposta del promotore, disponendo peraltro al punto 2.2. del deliberato che entro 15 giorni dalla pubblicazione di detta delibera il MIT sottoponesse al CIPE lo schema di convenzione da porre nella documentazione a base di gara e il relativo piano economico finanziario, previo parere del NARS.

Il NARS si era espresso con il parere n. 1 del 28 marzo 2014, con il quale: ha ritenuto condivisibile la tesi della Regione secondo cui il piano economico finanziario non deve essere improntato ai criteri della delibera CIPE n. 39/2007, ma solo risultare conforme ai principi della L.R. 15/2002, tenuto conto che l'opera è inserita nel Programma delle infrastrutture strategiche solo ai fini dell'applicazione delle procedure della "Legge obiettivo"; ha ritenuto di non formulare specifiche osservazioni in ordine ai contenuti del piano economico-finanziario, osservando peraltro che, trattandosi di un'opera non statale per la quale è stata prevista l'applicazione di un regime tariffario diverso da quello stabilito a livello nazionale, non dovrebbe essere considerata ammissibile alle agevolazioni previste dalla legislazione statale e in particolare alle misure di defiscalizzazione introdotte dall'art. 18 della L. n. 183/2011 e dall'art. 33 del D.L. n. 179/2012, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 221/2012; ha formulato una serie di indicazioni puntuali sullo schema di convenzione.

Acquisite le valutazioni del NARS, il CIPE, in attuazione del punto 2.2 della delibera n. 56/2012, ha reso il proprio parere sullo schema di convenzione con la delibera n. 20 del 18 aprile 2014, valutandolo favorevolmente, con prescrizioni.

Quest'ultima è stata tuttavia oggetto di rilievi da parte della Corte dei conti, che ha ricusato il visto con deliberazione del 20 novembre 2014 per due profili: a) la previsione di proroga prevista nell'art. 8 della convenzione nel caso in cui nel corso della concessione si verificano eventi tali da modificarne l'equilibrio economico finanziario (senza prevedere il preventivo assenso dell'Unione Europea), giudicata in contrasto con le norme del Trattato dell'Unione Europea in tema di concorrenza; b) la mancanza di un atto endoprocedimentale, qual è l'accordo Regione - ANAS - MIT previsto dall'art. 3, comma 4 della L.R. 9 agosto 2002, 15 (*"La Giunta regionale, qualora l'autostrada o strada a pedaggio regionale vada a connettersi con altre autostrade nazionali, promuove i necessari accordi con l'ANAS ed il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti"*).

La mancata registrazione ha impedito che la delibera n. 20/2014 acquistasse efficacia; di qui l'esigenza di un nuovo pronunciamento da parte del CIPE sullo schema di convenzione, in ossequio a quanto previsto al punto 2.2 della richiamata delibera n. 56/2012. In proposito, rileva anche che, *medio tempore*, la Regione Veneto aveva bandito la gara per l'affidamento in concessione dell'opera autostradale, segnalando ai concorrenti nella lettera di invito - secondo quanto riferito dalla DG Strade nella relazione prot. n. 4246 del 5 maggio 2020 - che la Convenzione sarebbe stata sottoscritta dopo l'attuazione della previsione di cui al punto 2.2 della delibera CIPE n. 56/2012.

A fronte di quanto precede, il NARS, nel parere n. 3/2020, ha ritenuto di avere esaurito il proprio compito, rispetto alle indicazioni della delibera CIPE n. 56/2012, con l'espressione del parere n. 1/2014, recante puntuali indicazioni sullo schema di convenzione, poi recepite dal CIPE nell'allegato alla delibera n. 20/2014, per quanto non registrata. È stato in particolare evidenziato che la deliberazione assunta dalla Sezione centrale di controllo della Corte dei conti, con la quale era stato ricusato il visto e la conseguente registrazione della Delibera CIPE n. 20/2014, non pareva avere inciso, a livello procedurale, sul parere NARS - che resta generalmente estraneo agli effetti della ricusazione del visto -, essendo oltretutto le ragioni di ricusazione estranee ai contenuti tecnici deliberati dal NARS.

Pertanto, tenuto conto delle ragioni della ricusazione del visto - che apparivano peraltro superate dall'espunzione della clausola relativa alla proroga nello schema di convenzione aggiornato e dalla trasmissione da parte della DG Strade, con nota prot. 4906 del 22 maggio 2020, del Protocollo d'Intesa sottoscritto tra MIT, ANAS e Regione del Veneto -, il NARS ha rimesso al CIPE ogni valutazione, *«fatte salve le determinazioni che la Regione del Veneto (Concedente) vorrà assumere in merito alla procedura di gara, tenuto conto del considerevole lasso di tempo trascorso (ormai risalente al 2014), della sostenibilità economico-finanziaria delle offerte (come ribadito dalla medesima Regione nella nota del 5 maggio 2020), del collegamento con le altre tratte ed, eventualmente, degli orientamenti dell'Autorità di regolazione dei trasporti, ove conferenti»*.

3.3 CONTRATTO DI PROGRAMMA DELL'AEROPORTO "GIUSEPPE VERDI" DI PARMA, PER IL QUADRIENNIO 2018-2021, TRA L'ENAC E LA SO.GE.A.P. S.P.A.

Nel corso della riunione deliberativa del 24 settembre 2020, il NARS si è espresso con il parere n. 4 sul Contratto di Programma dell'aeroporto "Giuseppe Verdi" di Parma, per il quadriennio 2018-2021, tra l'ENAC e la SO.GE.A.P. S.p.A., affidataria della gestione fino al 2034, in virtù di Convenzione n. 73 del 25 novembre 2009 e dell'Atto Aggiuntivo del 7 gennaio 2014, sottoscritto il 22 maggio 2019 ai sensi dell'art.1, comma 11, del D.L. 133/2014 convertito dalla L. 164/2014 e ss.mm.ii..

Al pari di altre analoghe fattispecie, l'iter istruttorio del Contratto di Programma è stato particolarmente articolato ed esteso nel tempo, al netto della fase di approvazione in capo al CIPE: questo iter ha visto l'espressione delle valutazioni di competenza degli organi di vigilanza tecnica ed economica, ENAC e Autorità di Regolazione dei Trasporti, oltre che della Regione Emilia Romagna, del MEF e del MIT lungo un arco di circa 30 mesi, portando il Nucleo ad esprimere la propria valutazione in una fase avanzata del CdP.

In merito l'ENAC, all'esito di apposite richieste di approfondimento istruttorio da parte del DIPE, oltre a confermare *«[...] la validità del Contratto di programma sottoscritto con l'aeroporto di Parma, alla cui approvazione è subordinata l'efficacia contrattuale e, dunque,*

l'assunzione da un punto di vista giuridico degli obblighi e delle responsabilità in capo al Gestore aeroportuale», ha rilevato in linea generale che l'«attuale assetto normativo e regolatorio [...] ha ripartito [...] le attività finalizzate alla stipula dei contratti di programma in due fasi complementari ed interdipendenti: l'una che consiste nell'approvazione in linea tecnica, da parte dell'Enac, dei Piani degli investimenti e previsioni di traffico, dei Piani economici e finanziari e dei Piani della Qualità e della Tutela ambientale, l'altra nella quale l'Autorità dei Trasporti provvede, sulla base dei Piani validati dall'Ente, all'approvazione dei Modelli tariffari che sono applicati dai Gestori aeroportuali per l'aggiornamento dei diritti e corrispettivi regolamentati» determinando di conseguenza una «redistribuzione dei ruoli e delle responsabilità» tra ENAC e ART che «ha comportato, di fatto, uno scollamento temporale tra l'entrata in vigore dei diritti aeroportuali e la stipula ed acquisizione dell'efficacia dei Contratti di programma»; sotto tale profilo l'ENAC, in quanto Autorità tecnica di settore, ha rappresentato la necessità di «una revisione dell'iter procedurale finalizzato alla approvazione» dei CdP.

L'ENAC ha anche evidenziato che l'iter approvativo «sconta anche i ritardi ascrivibili all'emergenza epidemiologica da Covid 19, oltre che le difficoltà incontrate dal Gestore nell'applicazione del Modello tariffario di riferimento, che hanno di fatto comportato la necessità di addivenire a nuove consultazioni tariffarie».

Il NARS stesso ha rilevato che la perdurante pandemia da COVID-19 e le misure di contenimento adottate incidono significativamente sul complesso del settore aeroportuale, determinando tra l'altro l'impossibilità di previsioni di traffico affidabili, almeno nell'immediato futuro. In quest'ottica le riflessioni del Nucleo hanno evidenziato la necessità di nuove stime e nuove valutazioni a cura del Ministero competente al termine dello stato eccezionale determinato dall'evento pandemico, auspicabilmente in relazione al periodo regolatorio del prossimo CdP.

L'Aeroporto Giuseppe Verdi di Parma rientra nel Piano Nazionale Aeroporti tra quelli di interesse nazionale, con traffico sotto la soglia di un milione di passeggeri annuo (inferiore nel 2019 a 200 mila passeggeri) e presenta un Piano Strategico di Sviluppo basato in particolare sulla realizzazione di un polo cargo e di un centro per l'aviazione executive, oltre al trasporto passeggeri.

In particolare sono previsti una serie di progetti di potenziamento dello scalo, tra cui, il prolungamento e consolidamento della pista di volo per adeguarla all'attività cargo con la creazione di un nuovo polo Cargo, la realizzazione di nuovi hangar di aviazione generale, la riorganizzazione del terminal, finalizzati all'aumento della capacità dello scalo in termini di aeromobili, merci, passeggeri, nonché al miglioramento della dotazione aeroportuale complessiva.

Gli investimenti previsti nel CdP ammontano a circa 20 milioni di euro, di cui 12 finanziati con fondi FSC 2014-2020, assegnati alla Regione Emilia Romagna con la delibera CIPE n. 54 del 1° dicembre 2016 di approvazione del Piano Operativo Infrastrutture, e la restante parte a carico del Gestore.

La dinamica tariffaria è stata oggetto di un articolato iter che ha visto l'ART richiedere al gestore con delibera n. 6 del 25 gennaio 2019 di attivare una nuova procedura di revisione dei diritti aeroportuali, che prevedesse sia un «periodo tariffario pluriennale», sia

l'elaborazione e la trasmissione alla medesima ART di un «*piano industriale finalizzato ad assicurare, entro il termine del periodo tariffario medesimo, il conseguimento dell'equilibrio economico-finanziario*», che non ha trovato puntuale riscontro ed ha determinato un procedimento sanzionatorio da parte dell'Autorità stessa. L'ART inoltre con delibera n. 30 del 12 febbraio 2020 ha disposto l'adozione protempore del livello dei diritti aeroportuali relativo all'annualità 2019 per le annualità successive del CdP, non approvando la dinamica tariffaria in ultimo proposta dal Gestore per le annualità 2020-2021, nelle more dell'avvio di una nuova consultazione.

L'ENAC che ha sottoscritto il CdP con il soggetto gestore, nella propria verifica di sostenibilità economico-finanziaria, precedente alla pandemia, ha evidenziato conclusivamente che, a fronte di una struttura patrimoniale soddisfacente in particolare per la copertura degli investimenti attraverso il ricorso al capitale proprio, oltre che a contribuzione pubblica, l'equilibrio economico reddituale sia raggiungibile in un orizzonte di medio termine, che traguarda il periodo regolatorio in cui si realizza una sorta di fase di *start-up*, evidenziando la necessità di un monitoraggio costante dello sviluppo del business aeroportuale e delle variabili economiche collegate, ancor più necessario alla luce della situazione emergenziale del settore aeroportuale.

A valle dell'attività di analisi del NARS e delle risultanze della riunione istruttoria del 14 settembre 2020, il MIT e l'ENAC hanno riscontrato le richieste di approfondimento del Nucleo in merito agli investimenti, alle determinazioni dell'ART e all'impatto del COVID, evidenziando in particolare il sostanziale rispetto delle tempistiche di realizzazione degli investimenti, ad eccezione degli interventi sottoposti a VIA, e l'aumento di capitale di 8,5 milioni di euro destinato al finanziamento privato degli interventi previsti nel CdP, a cui si è affiancata la sottoscrizione a settembre 2020 di un finanziamento di 3,4 milioni di euro, avvalendosi del Fondo di garanzia a favore delle piccole e medie imprese (Legge 662/96) in funzione della situazione di emergenza creata dalla pandemia da COVID-19. Inoltre l'ENAC ha, da un lato, rappresentato l'assenza di impatti significativi sul piano economico-finanziario delle prescrizioni dell'ART sulla dinamica tariffaria e, dall'altro, ha evidenziato la flessione significativa del traffico rispetto alle previsioni pre-contrattuali, sottolineando peraltro che «*il raggiungimento dell'equilibrio economico da parte della Società può essere valutato, unicamente, lungo un orizzonte temporale pluriennale*», mentre la realizzazione degli investimenti poggia sulla contribuzione pubblica e l'apporto di risorse finanziarie private oltre che sull'indebitamento nel medio termine.

Il CIPE nella propria delibera n. 52 del 29 settembre 2020 ha fatto proprie le raccomandazioni del NARS in particolare in merito:

- all'esecuzione dei monitoraggi sull'esecuzione del Contratto di Programma, nonché della convenzione relativa al finanziamento di 12 milioni di euro dal fondo FSC, con particolare riferimento agli investimenti, alle tariffe adottate, all'andamento gestionale e alla solidità patrimoniale e finanziaria al fine di evitare squilibri ovvero criticità in termini di ricadute sulla finanza pubblica con riguardo al rapporto investimenti/mezzi finanziari, anche attraverso un efficace dialogo istituzionale tra il Ministero istruttore, l'ENAC e l'ART, ciascuno in ragione delle proprie specifiche attribuzioni e competenze;

- al miglioramento della documentazione da sottoporre al futuro esame del CIPE, con particolare riferimento al piano economico finanziario;
- alla trasmissione del successivo CdP al CIPE non oltre l'inizio dell'ultimo trimestre dell'ultimo anno del periodo regolatorio in scadenza, tenuto conto delle recenti osservazioni della Corte dei Conti su fattispecie analoghe, in modo che il Comitato possa esprimere il parere di competenza in un termine congruo rispetto alle tempistiche del medesimo contratto, invitando il MIT a:
 - promuovere ogni opportuna attività finalizzata all'accelerazione delle attività istruttorie e al rispetto delle scadenze;
 - valutare, nell'ambito delle disposizioni contrattuali vigenti, l'applicazione di eventuali penali relative ai ritardi maturati nel corso della procedura;
- al recepimento delle indicazioni relativamente alla definizione dei livelli e degli adeguamenti tariffari dell'ART previste dalla delibera n. 30 del 12 febbraio 2020;
- alla previsione dell'aggiornamento della pianificazione economica e finanziaria in capo al concessionario, con una adeguata analisi di sostenibilità degli investimenti programmati, una volta finalizzata la procedura di consultazione della dinamica tariffaria.

Da ultimo richiamando l'informativa sugli esiti dell'indagine conoscitiva del NARS relativa al settore aeroportuale, il Nucleo ha evidenziato l'importanza, in una prospettiva programmatoria, della realizzazione di Reti/Sistemi Aeroportuali, che permetterebbero di supportare aeroporti minori in un'ottica di razionale ed efficiente sviluppo del comparto aeroportuale e dell'ottimizzazione dell'utilizzo delle infrastrutture, valorizzando le sinergie anche a vantaggio dello sviluppo delle vocazioni produttive territoriali.

3.4 INDAGINE CONOSCITIVA CONCESSIONI AEROPORTUALI

Il CIPE in data 20 dicembre 2019 aveva dato mandato al Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) e al Nucleo di consulenza per l'attuazione delle Linee Guida per la regolazione dei Servizi di pubblica utilità (NARS) di svolgere audizioni nel settore della gestione degli aeroporti italiani con riguardo ai profili degli investimenti e della finanza pubblica, nonché di redigere una Relazione sulle risultanze emerse.

Tra il 9 gennaio e il 7 febbraio 2020 sono stati auditi l'ENAC, tredici Società concessionarie aeroportuali, ASSAEROPORTI, Unioncamere e altri soggetti quali F2i SGR S.p.A., CENSIS e il Centro studi DEMETRA.

Le audizioni, svolte prima dell'emergere della pandemia da COVID-19, hanno evidenziato la dinamicità del settore aeroportuale, caratterizzato da un trend particolarmente positivo sino al 2019, in controtendenza rispetto al resto dell'economia italiana, con un incremento del traffico passeggeri del 114% tra il 2001 e il 2019, passato da 82 milioni nel 2000 a 194 milioni nel 2019 in particolare a seguito dell'evoluzione del turismo internazionale diretto verso l'Italia, del fenomeno delle compagnie low cost e delle politiche di incentivazione selettive degli incrementi di traffico da parte dei vettori, cosiddetto *co-marketing*, in alcuni casi finanziati con risorse pubbliche che, in quanto tali, devono

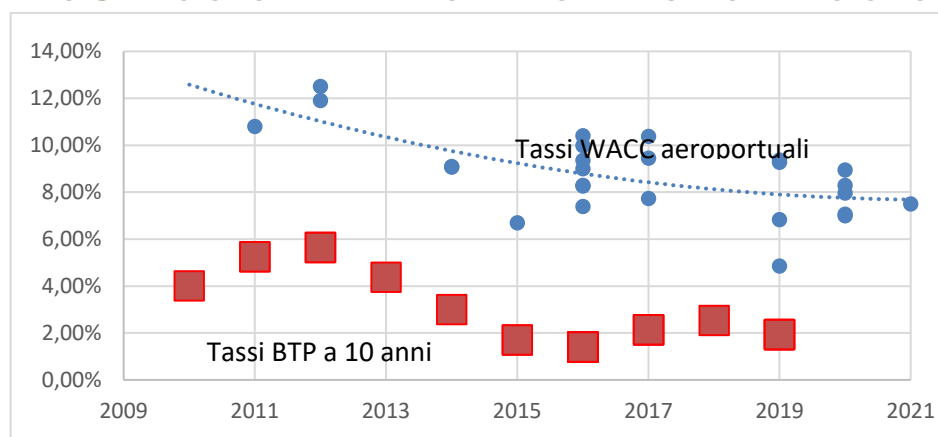
rispettare la normativa comunitaria in materia di Aiuti di Stato; in altri casi con risorse private, erogate, secondo i gestori, con criteri trasparenti e non discriminatori tra vettori.

L'indagine ha inoltre rilevato che, a fronte della forte espansione del mercato, alcuni aeroporti hanno sostanzialmente raggiunto i livelli di investimenti previsti negli ultimi Contratti di Programma mentre altri presentano livelli effettivi inferiori a quelli programmati anche di ordine inferiore al 50% a causa di una molteplicità di fattori quali, tra gli altri, ritardi autorizzativi o mancanza di accordo su progetti di espansione, contenziosi, soprattutto in sede di affidamento o di esproprio, riserve avanzate dalle imprese esecutrici di lavori. Il settore aeroportuale nella situazione pre-pandemica si configurava caratterizzato da elevate prospettive di investimento, anche con il supporto, talvolta significativo, di risorse pubbliche, di livello nazionale o regionale, che si affiancano all'investimento privato dei gestori aeroportuali, posto che comunque alcune delle società di gestione sono partecipate in particolare da enti locali.

Le audizioni hanno permesso una prima ricostruzione, limitata e non esaustiva, della remunerazione delle attività aeroportuali stabilita per via regolatoria e dei complessivi effetti in termini di rendimento delle attività di gestione delle concessioni aeroportuali, che risultano ovviamente influenzate da una molteplicità di fattori, evidenziando peraltro la necessità, da parte delle autorità preposte, di individuare e condividere un set di indicatori di riferimento per un efficace monitoraggio del settore.

In linea generale dai dati dichiarati dai concessionari durante le audizioni, con riferimento specifico alla remunerazione del capitale, emerge una lieve tendenza a un moderato calo nel tempo, che risponde anche all'evoluzione dei tassi d'interesse *risk free* (tasso BTP) che concorrono alla determinazione della remunerazione medesima.

FIG. 3 - EVOLUZIONE DELLA REMUNERAZIONE NEL SETTORE AEROPORTUALE



Fonte: elaborazione DIPE-NARS su dati forniti in audizioni e dati MEF sui tassi BTP a dieci anni.

La remunerazione stabilita per via regolatoria incide sui ricavi *aviation* dei gestori aeroportuali che insieme ai ricavi non *aviation* sono influenzati da una molteplicità di altri driver tra cui l'evoluzione del traffico aereo in termini di quantità e di composizione e la rilevanza o meno di vettori *low cost* nei singoli scali, che determinano secondo quanto rilevato dall'indagine del Nucleo un'ampia variabilità di rendimenti, espressi peraltro con una molteplicità di diversi indicatori.

L'indagine del Nucleo, oltre a riguardare anche il quadro dei contenziosi delle società di gestione aeroportuale e a ricostruire l'articolazione delle principali competenze dei soggetti

istituzionali coinvolti nelle procedure relative all'approvazione dei Contratti di programma tra ENAC e società di gestione aeroportuale e a delineare le principali specifiche problematiche, ha quindi enucleato gli elementi di criticità generali del settore indicate dai soggetti auditi e ha rappresentato le ipotesi di intervento a favore dello sviluppo del sistema aeroportuale.

In particolare le audizioni hanno evidenziato l'esigenza dello sviluppo e adeguamento, non solo quantitativo, delle infrastrutture di gestione aeronautica (attività *aviation*) e non aeronautica (parcheggi, ristoranti, esercizi commerciali, ecc.), in tempistiche adeguate, posto che secondo i dati indicati Censis: il tempo medio di realizzazione degli investimenti nel settore è di 4,5 anni, che sale a circa 7,7 anni per i progetti di una certa dimensione (tra i 5 e i 10 milioni di euro), e raggiunge i 14 anni e mezzo per i grandi progetti (di valore superiore a 100 milioni di euro).

D'altra parte i soggetti auditi hanno rappresentato, in linea generale, la necessità di un quadro normativo e regolatorio caratterizzato da certezza e stabilità nel tempo, posto l'orizzonte temporale di medio-lungo periodo della pianificazione aeroportuale, auspicando la semplificazione ove possibile delle norme, del regime delle autorizzazioni e dell'assetto istituzionale e degli adempimenti richiesti, oltre che la chiarezza delle competenze in capo alle diverse Autorità di settore, al fine di evitare la sovrapposizione di ruoli e la duplicazione di incombenze, e in modo da allineare l'approvazione dei Contratti di Programma e la loro entrata in vigore con l'implementazione delle tariffe, in un quadro di maggiore certezza giuridica.

Nel corso dell'indagine è stato sottolineato che la necessità di un maggiore e più efficiente sviluppo dell'intermodalità può in questa ottica favorire la crescita dell'intero sistema Italia, posto che gli aeroporti devono essere considerati come nodi strategici della rete infrastrutturale del trasporto nazionale, che potrebbe essere affrontato nell'ottica di un ampio piano nazionale dei trasporti, dove le diverse forme di mobilità siano ottimizzate e coordinate al fine di garantire la valorizzazione del territorio, l'efficacia delle infrastrutture e il contenimento dell'impatto ambientale. Nel quadro di una maggiore efficacia del settore aeroportuale, nel corso delle audizioni è stato affrontato anche il tema delle reti e dei sistemi aeroportuali orientati alla gestione integrata degli scali articolando l'offerta di collegamenti e permettendo la riduzione della pressione sugli scali principali a vantaggio della qualità dei servizi al passeggero e dell'impatto sull'ambiente, coerentemente con la posizione già assunta dalle autorità nazionali, in sede di negoziato con la Commissione UE, volta all'inserimento di misura di agevolazione e/o incentivo diretta a favorire l'integrazione e/o il consolidamento delle Reti aeroportuali.

L'indagine, oltre a rappresentare una serie di elementi specifici di potenziale impatto sul funzionamento del settore avanzati dai soggetti pubblici e privati auditi, ha evidenziato come nell'ottica della sostenibilità ambientale, oltre che economico-finanziaria, propria peraltro delle competenze del CIPE e in prospettiva del CIPESS, sia considerata auspicabile l'introduzione di meccanismi di incentivazione alla realizzazione di investimenti volti al contenimento dell'impatto ambientale, che non necessariamente presentano elementi di redditività, e di meccanismi di incentivazione tariffaria premiante o di incentivi fiscali specifici per investimenti green e di efficientamento energetico rivolti alla ecosostenibilità o comunque con un impatto ambientale positivo e per gli investimenti strategici.

Infine l'indagine rileva che la pianificazione degli interventi nel settore non può prescindere da stime di traffico futuro delle merci e dei passeggeri, dei singoli scali coerenti con gli scenari di livello aggregato, anche a supporto della sostenibilità nel tempo dei piani economico-finanziari: tale considerazione rileva ancor di più alla luce degli eventi determinati dalla pandemia da Covid-19.

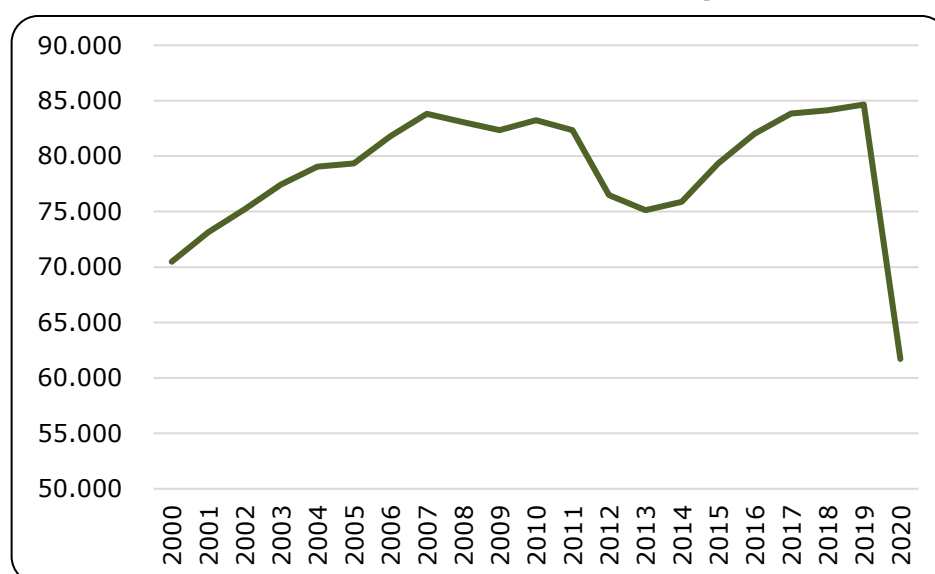
4 COVID – 19 E ATTIVITÀ DELLA STRUTTURA TECNICA DI SUPPORTO AL NARS

Il diffondersi dell'epidemia del Covid-19 e le necessarie misure di contenimento della diffusione del virus adottate nel corso del 2020 hanno avuto un impatto molto profondo sul settore del trasporto e in particolare sul trasporto passeggeri.

La drastica riduzione del turismo internazionale e nazionale da un lato e i necessari provvedimenti di limitazione degli spostamenti se non per esigenze indifferibili, oltre alle disposizioni di chiusura totale o parziale di esercizi pubblici e privati, università e scuole, ecc, ha determinato la più grande contrazione del comparto del trasporto nella storia nazionale dopo la seconda guerra mondiale.

In ambito autostradale le proiezioni del traffico, sulla base dei dati disponibili Aiscat e delle risultanze per il 2020 del principale operatore nazionale, indicano una riduzione complessiva superiore al 25 per cento rispetto al 2019, portando i livelli del traffico a valori comparabili a quelli di fine anni '90.

FIG. 4 - TRAFFICO AUTOSTRADALE TOTALE 2000 - 2020 (MILIONI DI VEICOLI-KM)



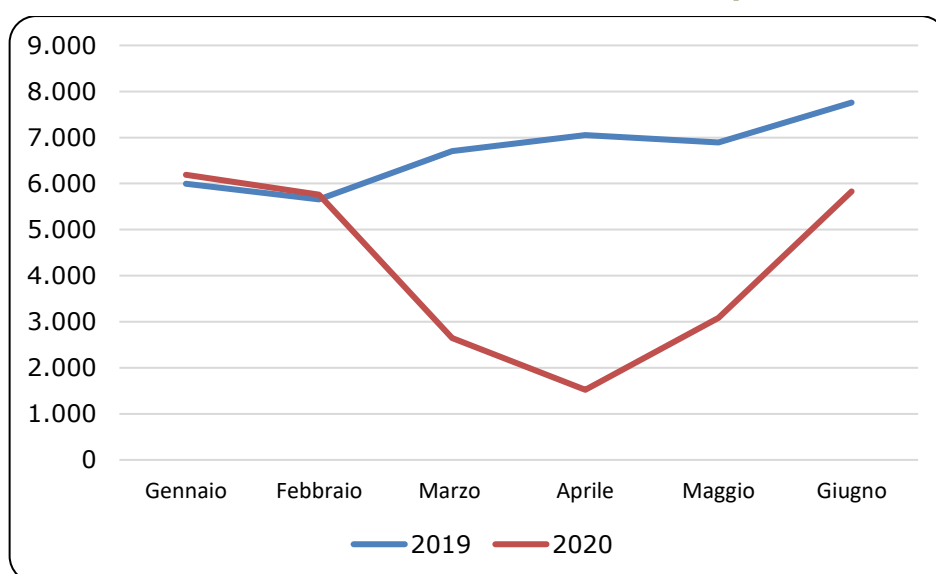
Fonte: dati AISCAT varie annualità, con proiezione per il 2020 su dati ASPI 31.12.2020.

I dati AISCAT, allo stato disponibili per gennaio – giugno 2020, evidenziano come l'andamento del traffico sia stato caratterizzato dalla forte contrazione in corrispondenza del *lockdown* nazionale che, ad aprile 2020, ha comportato una riduzione del traffico totale dell'ordine del 78 per cento rispetto al 2019 e un successivo recupero progressivo all'inizio dell'estate.

L’impatto complessivo della riduzione in questa prima fase dell’evento pandemico a livello nazionale è stato di poco inferiore al 38 per cento. L’eventuale conferma delle proiezioni per l’intera rete nazionale dell’andamento del traffico a fine 2020 evidenzerebbe di conseguenza livelli medi di riduzione del traffico rispetto al 2019 significativamente più contenuti nella seconda metà dell’anno, anche a fronte delle ulteriori misure di contenimento e del dispiegarsi degli effetti anche economici della crisi determinata dal Covid-19.

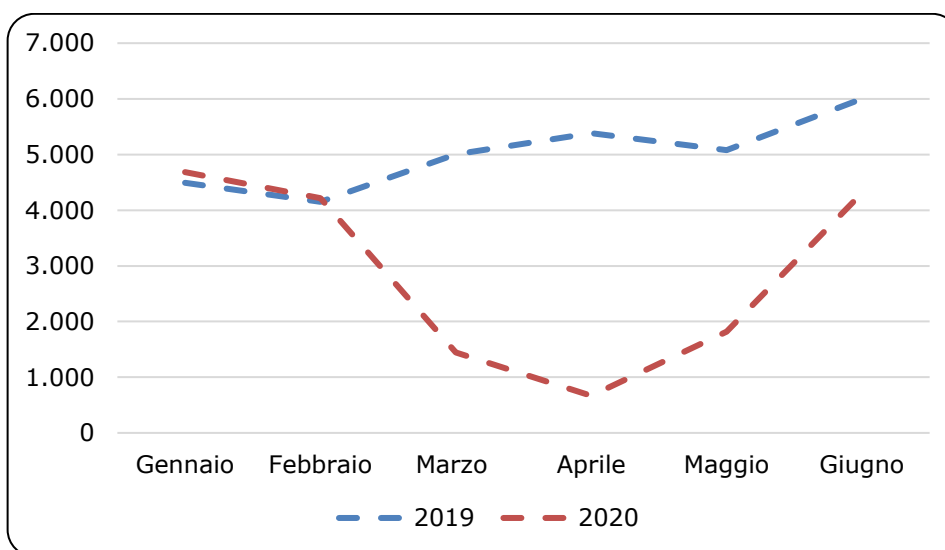
È il traffico dei veicoli leggeri ad aver subito la riduzione più drastica, circa il 43 per cento nei primi sei mesi dell’anno con una punta di -88 per cento ad aprile 2020, mentre il traffico merci ha mostrato una perdita complessiva di circa il 20 cento nel primo semestre.

FIG. 5 - TRAFFICO AUTOSTRADALE TOTALE GENNAIO-GIUGNO (MILIONI DI VEICOLI-KM)



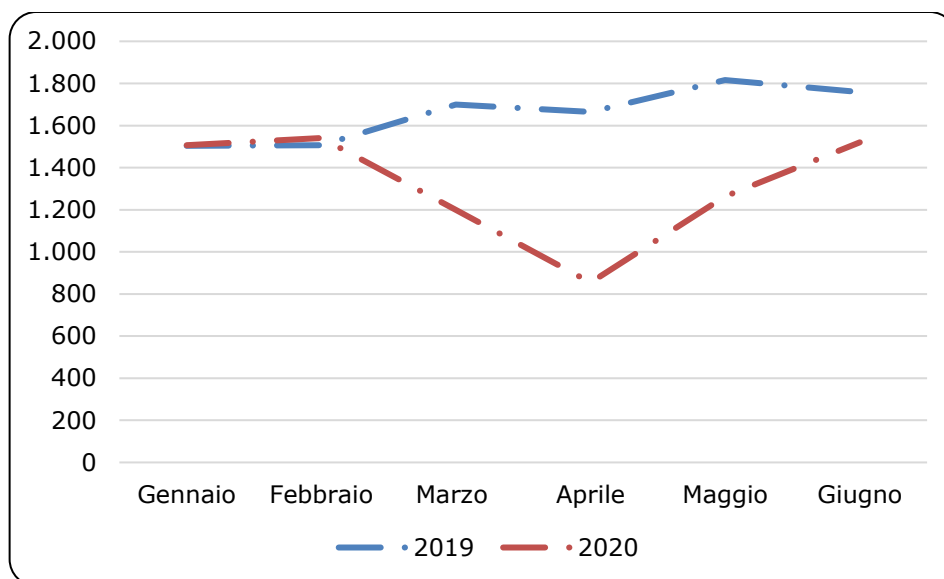
Fonte: dati AISCAT, Informazioni Mensili, Gennaio – Giugno 2020.

FIG. 6 - TRAFFICO AUTOSTRADALE LEGGERI GENNAIO-GIUGNO (MILIONI DI VEICOLI-KM)



Fonte: dati AISCAT, Informazioni Mensili, Gennaio – Giugno 2020.

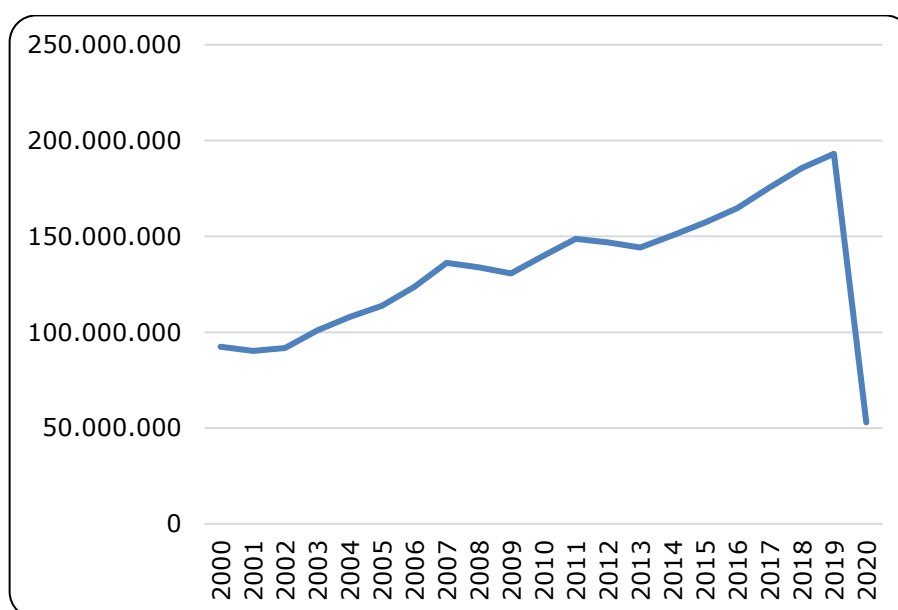
FIG. 7 – TRAFFICO AUTOSTRADALE PESANTI GENNAIO-GIUGNO (MILIONI DI VEICOLI-KM)



Fonte: dati AISCAT, Informazioni Mensili, Gennaio – Giugno 2020.

Il settore aereo e aeroportuale ha vissuto nell'arco del 2020 una crisi ancor più pesante, testimoniato dal crollo del traffico passeggeri che è passato dai circa 193 milioni del 2019 ai 53 milioni di passeggeri del 2020, con una riduzione sull'anno di oltre il 72 per cento, concentrata negli aeroporti a maggior traffico.

FIG. 8 – TRAFFICO AEROPORTUALE PASSEGGERI 2000 - 2020



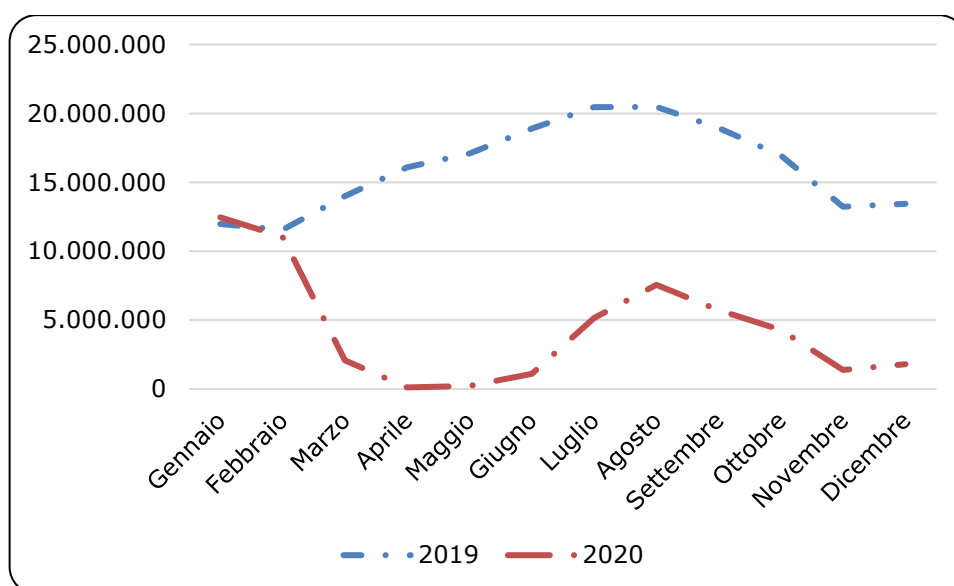
Fonte: dati Assaeroporti, Statistiche Annuali vari anni e Mensili 2020.

L'andamento mensile del traffico mostra un sostanziale azzeramento dei passeggeri in Aprile e Maggio, con un recupero nel periodo estivo e una nuova contrazione in

corrispondenza della seconda ondata della pandemia a livello nazionale ed europeo, con le conseguenti misure di limitazioni degli spostamenti aerei tra paesi, che hanno portato a riduzioni dell'89 per cento nel mese di novembre e dell'87 per cento nel mese di dicembre rispetto alle medesime mensilità del 2019.

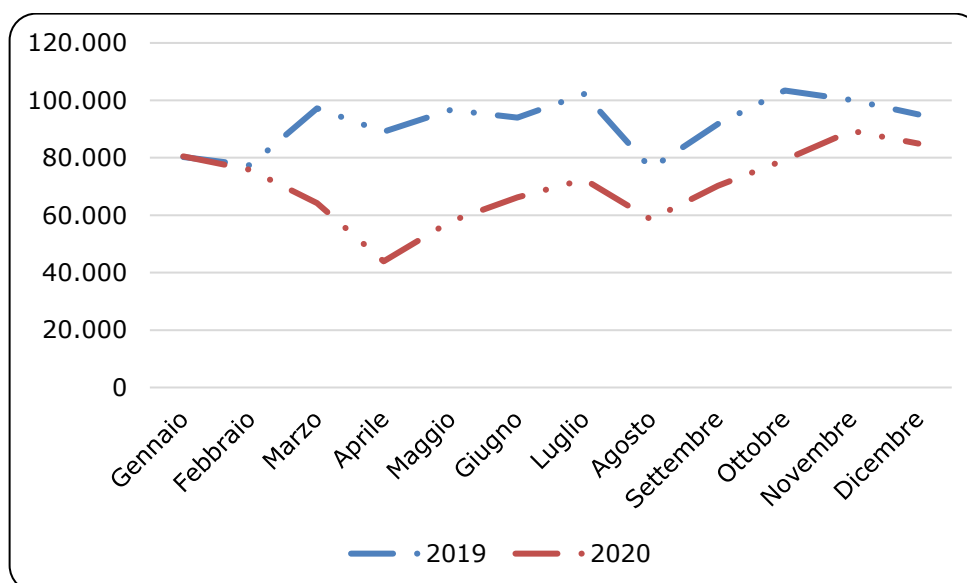
Il traffico merci, analogamente al settore autostradale, mostra un andamento seppur pesante (-24 per cento circa sull'arco dell'anno) complessivamente migliore rispetto al traffico passeggeri, con un picco negativo in corrispondenza del *lockdown* nazionale (-51 per cento ad Aprile) e un recupero negli ultimi due mesi dell'anno che si attestano a un livello di circa il -10 per cento rispetto a Novembre e Dicembre 2019.

FIG. 9 – TRAFFICO AEROPORTUALE PASSEGGERI MENSILE



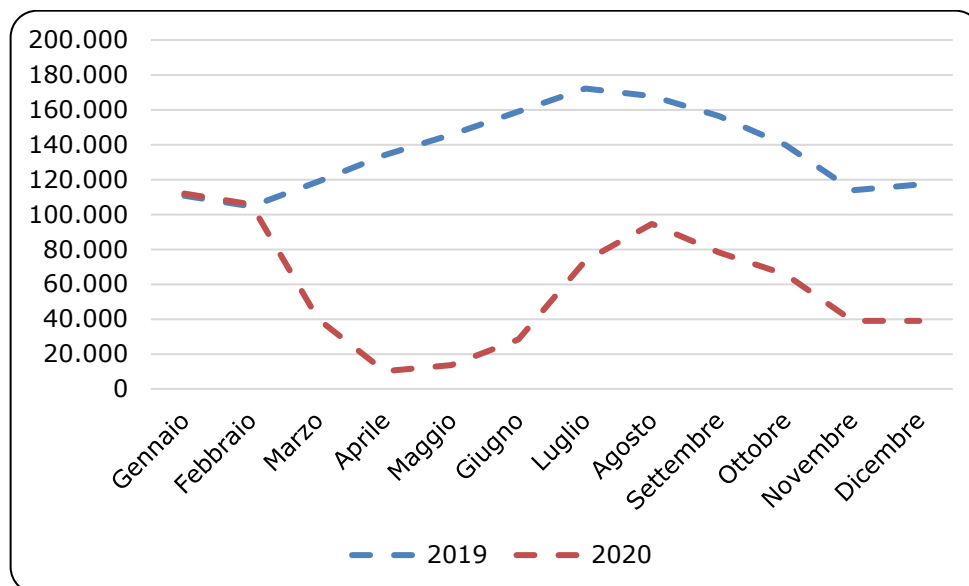
Fonte: dati ASSAEROPORTI, Statistiche Mensili.

FIG. 10 – TRAFFICO AEROPORTUALE CARGO (TON) MENSILE



Fonte: dati ASSAEROPORTI, Statistiche Mensili.

FIG. 11 – TRAFFICO AEROPORTUALE MOVIMENTI MENSILE



Fonte: dati Assaeroporti, Statistiche Mensili.

In merito alle potenziali conseguenze dell'evento pandemico, gli esperti NARS, oltre alle usuali attività, hanno sviluppato a supporto del DIPE una prima ricognizione sugli effetti teorici relativi agli elementi economico-finanziari delle concessioni autostradali alla luce della regolamentazione dell'ART e sulle clausole delle convenzioni in essere delle concessioni autostradali relative alla forza maggiore e/o eventi straordinari e alle eventuali successive procedure.

In tale contesto, peraltro, la Direzione Generale per la Vigilanza sulle Concessionarie Autostradali del MIT, nei mesi di giugno e luglio 2020, ha inoltrato al DIPE l'elenco delle proposte di aggiornamento quinquennale dei piani economico-finanziari, accompagnate da documentazione parziale, delle seguenti concessioni autostradali: Autostrada Brescia-Padova, Autostrada dei Fiori-Tronco A6, Autostrada dei Fiori-Tronco A10, Raccordo Autostradale Valle D'Aosta (RAV), SALT-Autocisa, Società Autostrada Tirrenica (SAT), Società Autostrade Valdostane (SAV), Milano Serravalle -Milano Tangenziali, Società Italiana per il Traforo del Frejus (SITAF)-A32, Tangenziale di Napoli, Concessioni Autostradali Venete (CAV). Posto che le procedure di aggiornamento sono disciplinate dalle disposizioni nazionali indicate nel capitolo 1 della presente Relazione e i relativi termini sono stati oggetto di progressivo differimento nell'ambito dell'emergenza pandemica, alla luce del dialogo istituzionale tra concedente e concessionari, il Ministero competente ha successivamente inoltrato al DIPE nuove versioni di tali proposte che, tra l'altro, presentano prime valutazioni inerenti a una quota parziale degli effetti derivanti dall'emergenza da COVID-19.

Nelle more dell'espressione del parere dell'ART e del completamento dell'istruttoria e delle valutazioni di competenza da parte del Concedente, necessari e propedeutici alla formalizzazione della sottoposizione da parte del MIT delle proposte di aggiornamento al CIPESS, che si esprime, sentito il NARS, gli Esperti NARS hanno fornito supporto al DIPE, attraverso un'analisi preliminare della documentazione pervenuta.



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