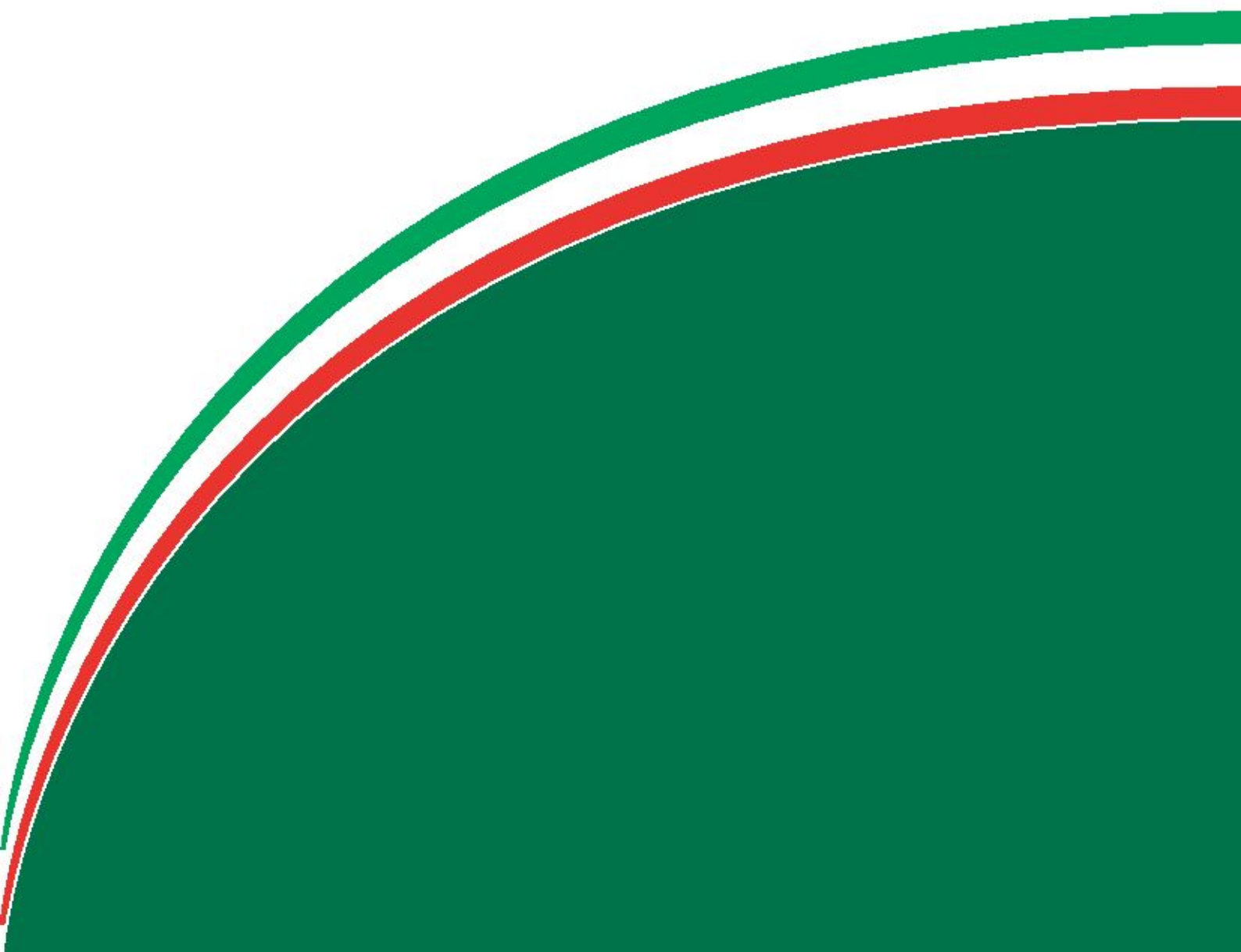




*Dipartimento per la Programmazione  
e il Coordinamento della Politica Economica*

**Relazione al CIPE sull'attività svolta dal NARS  
nel 2013**



**RELAZIONE AL CIPE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL NARS NEL 2013**

## INDICE

<b>Premessa .....</b>	<b>3</b>
<b>1 Il NARS e il nuovo assetto istituzionale.....</b>	<b>4</b>
<b>1.1 IL NARS .....</b>	<b>4</b>
<b>1.2 LA COMPOSIZIONE DEL NARS .....</b>	<b>15</b>
<b>2 L'attività del NARS.....</b>	<b>18</b>
<b>2.1 L'ATTIVITÀ DI CARATTERE REGOLATORIO .....</b>	<b>19</b>
2.1.1 La defiscalizzazione (art. 18 L.183/2011) .....	19
2.1.2 Adeguamenti tariffari autostradali .....	22
2.1.3 Requisiti solidità patrimoniali concessioni autostradali .....	27
<b>2.2 L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA SU SINGOLI CASI .....</b>	<b>33</b>
2.2.1 Le nuove convenzioni autostradali.....	33
2.2.2 La prima applicazione delle Misure di defiscalizzazione .....	40
2.2.3 La prima applicazione di riequilibrio economico-finanziario.	44
<b>3 Conclusioni .....</b>	<b>49</b>
<b>Appendice 1 - Settore autostradale .....</b>	<b>53</b>
<b>Assetto.....</b>	<b>53</b>
<b>Regolamentazione.....</b>	<b>56</b>
<b>Andamento.....</b>	<b>58</b>

## **PREMESSA**

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

*La Relazione dà conto degli sviluppi normativi nei settori di competenza del NARS sino al momento di adozione della stessa, descrive le attività svolte dal Nucleo nel 2013 e si chiude con una sintetica valutazione dei risultati di detta attività e con l'indicazione delle principali direttrici su cui in prosieguo il NARS intende operare.*

*Gli esperti NARS che hanno curato la stesura della presente relazione – sotto il coordinamento dell'Avv. Gabriele Pasquini, Dirigente-Segretario NARS – sono: Gemma Gigli, Pasquale Marasco, Enrico Menduni de Rossi, Paolo Piacenza, Roberto Proietti e Giuseppe Surdi.*

## **1 IL NARS E IL NUOVO ASSETTO ISTITUZIONALE**

### **1.1 IL NARS**

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

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

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

In particolare, con il DPCM 25 novembre 2008, sono state attribuite al Nucleo le funzioni di seguito indicate:

- a) predisporre, per l'approvazione del CIPE, le linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità, promuoverne l'applicazione omogenea nei contratti di programma e di servizio, nelle convenzioni e negli atti, comunque denominati, sottoposti al suo esame;
- b) curare il monitoraggio degli effetti derivanti dall'applicazione degli atti di cui alla lettera a);
- c) su richiesta del CIPE, dei Ministri ovvero dei Presidenti delle Regioni, esprimere parere in materia tariffaria e di regolamentazione economica dei settori di pubblica utilità e degli obblighi di servizio pubblico;
- d) formulare al CIPE proposte attinenti alla materia tariffaria e di regolazione economica, nonché, nell'ambito delle materia di sua competenza, proposte al Governo per l'adozione di provvedimenti di cui ravvisi la necessità.

**Figura 1: Funzioni attribuite al NARS - DPCM 25 novembre 2008**



Nell'ambito del settore dei trasporti, parte delle originarie funzioni del CIPE e dei corrispondenti compiti del NARS sono state successivamente assorbite dalle funzioni attribuite all'Autorità di regolazione dei trasporti ("Autorità dei trasporti"), di cui all'art. 37 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, successivamente modificato dall'art. 36 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, dall'art. 25-bis, comma 1, del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 9 agosto 2013, n. 98, e dall'art. 6, comma 4, D.L. 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125.

Infatti, l'Autorità dei trasporti provvede, tra l'altro:

- a) a definire i criteri per la fissazione - da parte dei soggetti competenti - delle tariffe, dei canoni e dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori;
- b) a verificare la corretta applicazione da parte dei soggetti interessati dei criteri fissati ai sensi della precedente lett. a).

Il medesimo decreto legge n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214/2011, all'art. 43 conferma - a tutela della finanza pubblica - le competenze del CIPE e del NARS in ordine agli aggiornamenti o alle revisioni delle convenzioni

autostradali vigenti che comportano variazioni o modificazioni al piano degli investimenti o che attengano ad aspetti di carattere regolatorio<sup>1</sup>.

Tali disposizioni si collocano in continuità con l'art. 2, comma 202, della legge n. 191/2009 e ss.mm.ii. che ha imposto il recepimento delle prescrizioni dettate dal CIPE, previo parere del NARS, ai fini dell'invarianza di effetti sulla finanza pubblica anche negli schemi di convenzione autostradale approvati *ex lege*.

Al riguardo, va segnalato che con l'art. 47, comma 3, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, la citata normativa del 2009 è stata interpretata nel senso che in caso di mancato adeguamento, da parte dei concessionari, degli schemi di convenzione ovvero dei piani economico-finanziari alle prescrizioni del CIPE, attestato dal concedente dandone comunicazione ai Ministeri dell'economia e delle finanze e delle infrastrutture e dei trasporti, gli schemi di convenzione stessi non si intendono approvati e sono sottoposti alle ordinarie procedure di cui all'articolo 2, commi 82 e seguenti del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286.

Con particolare riferimento al settore autostradale, le competenze regolatorie del CIPE e del NARS sono apparse in linea con alcune esigenze di seguito indicate (già segnalate nella Relazione dello scorso anno) legate, in particolare, alla necessità di:

- integrare i piani finanziari allegati alle convenzioni con i piani ed i programmi infrastrutturali di rilevanza strategica sottoposti all'esame del CIPE;
- tenere conto degli effetti crescenti sulla finanza pubblica derivanti sia dai contributi pubblici e/o dalle altre misure agevolative previsti per la copertura degli investimenti programmati dai concessionari, sia dalle clausole convenzionali relative, ad esempio, alla decadenza e all'indennizzo da riconoscere al termine della concessione per gli investimenti non ancora ammortizzati.

L'art. 36, comma 1, del decreto legge n. 1/2012, ha poi confermato le competenze del CIPE e del NARS (oltre che del Ministero di settore e del Ministero dell'economia e delle finanze) in materia di approvazione della generalità dei contratti di programma e degli atti convenzionali.

Il tenore della disposizione indica che la stessa è applicabile a tutti i contratti di programma relativi al settore trasportistico e, per i profili riguardanti la finanza pubblica, anche alle nuove convenzioni da redigere secondo criteri la cui fissazione rientra oggi nelle competenze dell'Autorità dei trasporti. La competenza del Nucleo riguarda, soprattutto, i riflessi di finanza pubblica delle previsioni contrattuali o

---

<sup>1</sup> La Corte costituzionale, con sentenza 11-11 giugno 2014, n. 169 (Gazz. Uff. 18 giugno 2014, n. 26 - Prima serie speciale), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 8 dell'articolo 43 del decreto legge n. 201/2011, nella parte in cui si applica alle Province autonome di Trento e di Bolzano. La norma dichiarata incostituzionale riguarda interventi aventi ad oggetto invasi e grandi dighe, ma il principio espresso dalla Consulta ha valenza generale.

convenzionali. Ovviamente, si tratta di aspetti che interferiscono con i profili riguardanti il servizio pubblico e i profili tariffari, che richiedono una adeguata istruttoria e una valutazione approfondita allo scopo di tutelare sia gli aspetti regolatori, che quelli di finanza pubblica, tenendo conto degli effetti che interessano gli operatori economici coinvolti e, in particolare, la sostenibilità economico-finanziaria, la quale, peraltro, si riflette sul bilancio pubblico in caso di imprese a partecipazione statale.

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

In tale contesto, il NARS mantiene il ruolo di supporto al CIPE nei procedimenti di verifica e approvazione delle convenzioni e dei contratti di programma, agendo a tutela della finanza pubblica nell'ambito delle funzioni recentemente attribuitegli dalla legge.

Appaiono sussistere, inoltre, aree di interferenza tra le funzioni attribuite all'Autorità e i compiti che deve espletare il CIPE, con particolare riferimento ai contratti di servizio. Sul punto, occorre rilevare che - mentre in linea generale la legge rimette all'Autorità la facoltà di *"sollecitare e coadiuvare le amministrazioni pubbliche competenti all'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei metodi più efficienti per finanziarli, mediante l'adozione di pareri"* - per lo specifico settore ferroviario l'art. 37 del d.l. n. 1/2012 attribuisce direttamente all'Autorità il compito di definire *"sentiti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, le regioni e gli enti locali interessati, gli ambiti del servizio pubblico sulle tratte e le modalità di finanziamento"*.

Infine, va considerato che in ambito autostradale, l'Autorità - come accennato - può stabilire criteri tariffari soltanto con riferimento alle nuove concessioni, mentre, con riferimento alle "vecchie", restano fermi i poteri del CIPE e, conseguentemente, i compiti del NARS.

Nel corso dell'ultimo biennio, le competenze del NARS sono state ulteriormente integrate e innovate a seguito dell'approvazione dell'art. 18 della legge n. 183/2011, recante Misure di defiscalizzazione (in prosieguo "Misure"), come



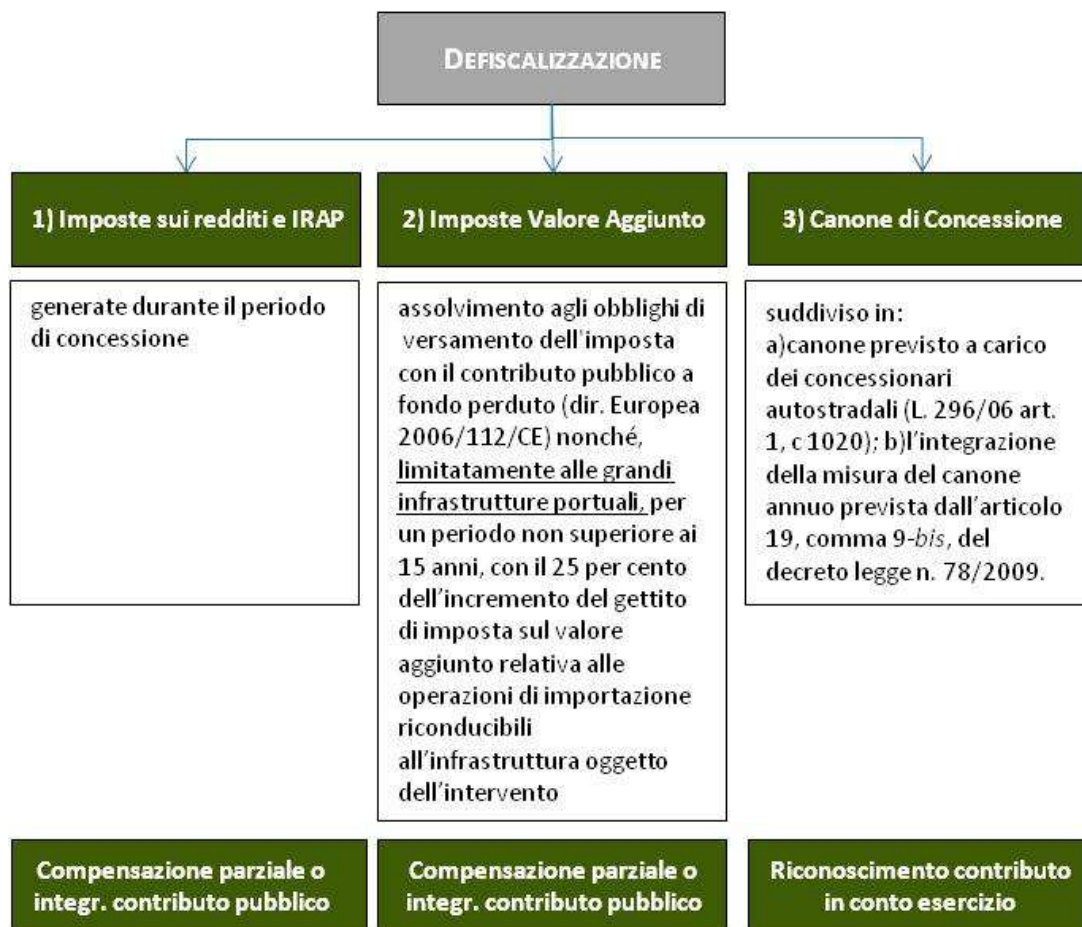
modificato dall'articolo 33 del decreto legge n. 179/2012. Con tale disposizione sono stati previsti alcuni benefici di natura fiscale volti a favorire ed incentivare la realizzazione di nuove infrastrutture.

In particolare, l'art. 18 della predetta Legge - rubricato "*Finanziamento di infrastrutture mediante defiscalizzazione*" - al fine di favorire la realizzazione di nuove infrastrutture oggetto di contratti di partenariato pubblico-privato ai sensi dell'art. 3, comma 15-ter, del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, ha introdotto la previsione dell'applicabilità delle misure di seguito elencate, riducendo ovvero azzerando il contributo pubblico a fondo perduto, in modo tale da assicurare la sostenibilità economica dell'operazione.

- a) compensazione, parziale o integrale, delle imposte sui redditi e dell'IRAP generate durante il periodo di concessione con la riduzione o l'azzeramento del predetto contributo pubblico a fondo perduto;
- b) assolvimento agli obblighi di versamento dell'IVA mediante compensazione, parziale o integrale, con il predetto contributo pubblico a fondo perduto (nel rispetto delle disposizioni europee in materia di versamenti IVA di cui alla direttiva 2006/112/CE e di risorse proprie del bilancio dell'Unione Europea) nonché, limitatamente alle grandi infrastrutture portuali, per un periodo non superiore ai 15 anni, con il 25 per cento dell'incremento del gettito di imposta sul valore aggiunto relativa alle operazioni di importazione riconducibili all'infrastruttura oggetto dell'intervento;
- c) possibilità di riconoscere come contributo in conto esercizio l'ammontare del canone di concessione previsto a carico dei concessionari autostradali dall'articolo 1, comma 1020, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e s.m.i., nonché l'integrazione della misura del canone annuo prevista dall'articolo 19, comma 9-bis, del decreto legge n. 78/2009.

L'importo del contributo pubblico a fondo perduto, nonché le modalità e i termini delle Misure previste, utilizzabili anche cumulativamente, sono posti a base di gara per l'individuazione del concessionario e successivamente riportati nel contratto di concessione da approvare con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. La misura massima del contributo, ivi incluse le predette Misure, non può eccedere il 50 per cento del costo dell'investimento e deve essere in conformità con la disciplina nazionale e comunitaria in materia.

**Fig. 2: Misure agevolative ex art. 18 legge n. 183/2011**



Sull'argomento è successivamente intervenuto il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 (cd. "Decreto crescita bis"), convertito in Legge 17 dicembre 2012, n. 221, il quale, all'art. 33, comma 3, oltre ad introdurre ulteriori misure atte ad incentivare la realizzazione di nuove infrastrutture, ha apportato alcune modifiche al menzionato art. 18.

In particolare, il citato articolo 33 ha chiarito l'ambito oggettivo e soggettivo di applicazione del richiamato articolo 18 precisando che le infrastrutture alle quali possono essere applicate le Misure devono essere incluse in piani o programmi di amministrazioni pubbliche previsti a legislazione vigente e che, tra i soggetti beneficiari, sono inclusi anche i soggetti concessionari.

Il medesimo articolo 33, inoltre, ha modificato il comma 2 del citato articolo 18, estendendo le misure di defiscalizzazione ivi previste anche alle "infrastrutture di interesse strategico già affidate o in corso di affidamento con contratti di partenariato pubblico privato di cui all'articolo 3, comma 15-ter, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nel caso in cui risulti necessario ripristinare l'equilibrio del piano economico finanziario".

Al fine di dare concreta applicazione a tali Misure nei confronti delle infrastrutture di interesse strategico, la normativa in esame ha previsto i seguenti presupposti:

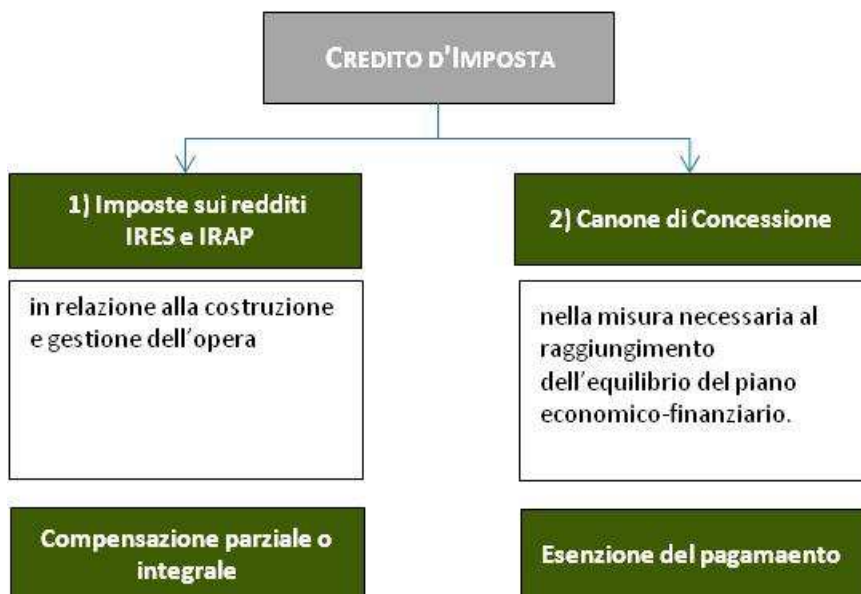
- ✓ le Misure devono avere ad oggetto infrastrutture incluse in piani o programmi di amministrazioni pubbliche previsti a legislazione vigente;
- ✓ deve trattarsi di infrastrutture realizzate con contratti di PPP;
- ✓ devono essere nuove infrastrutture, per le quali non sussiste la sostenibilità economica dell'operazione;

ovvero

- ✓ devono essere infrastrutture già affidate o in corso di affidamento nel caso in cui risulti necessario ripristinare l'equilibrio del PEF.

Tale normativa chiarisce, inoltre, che il CIPE, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere del NARS, determini l'importo del contributo pubblico a fondo perduto, quello necessario per il riequilibrio del PEF, l'ammontare delle risorse disponibili a legislazione vigente utilizzabili, l'ammontare della defiscalizzazione 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 PEF.

**Figura 3: Credito di Imposta**



Oltre a modificare l'art. 18 della legge n. 183/2011, il predetto articolo 33 ha altresì inserito nel nostro ordinamento ulteriori misure agevolative volte ad incentivare la realizzazione di nuove infrastrutture attraverso contratti di partenariato pubblico-privato (PPP: cfr. l'articolo 3, comma 15-ter, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163). In particolare, per la realizzazione di nuove

infrastrutture da realizzare mediante contratti di PPP di importo superiore a 200 milioni di Euro<sup>2</sup>, la cui progettazione definitiva sia approvata entro il 31 dicembre 2016, per le quali non siano previsti contributi pubblici a fondo perduto e sia accertata la non sostenibilità del piano economico-finanziario, è riconosciuto al soggetto privato titolare del contratto un credito di imposta a valere sull'IRES e sull'IRAP generate in relazione alla costruzione e gestione dell'opera, nel limite massimo del 50 per cento del costo dell'investimento. In presenza delle medesime condizioni, citate in precedenza, al soggetto privato titolare del contratto può essere concessa, altresì, l'esenzione del pagamento del canone di concessione nella misura necessaria al raggiungimento dell'equilibrio del piano economico-finanziario.

Al riguardo, l'art. 33 in questione attribuisce al CIPE, previo parere del NARS, il compito di individuare l'elenco delle opere che per effetto di dette misure conseguono le condizioni di equilibrio-finanziario necessarie a consentirne il finanziamento e il valore complessivo delle opere che possono accedere alle agevolazioni<sup>3</sup>. Compito del CIPE e, quindi, del NARS, è inoltre quello di determinare le misure agevolative necessarie alla sostenibilità del piano economico-finanziario, *"definendone le modalità per l'accertamento, per il relativo monitoraggio nonché per la loro rideterminazione in caso di miglioramento dei parametri posti a base del piano"* medesimo. Al riguardo la norma specifica che, per quanto compatibili, troveranno applicazione i principi e i criteri definiti dal CIPE con delibera n. 1/2013, sulle quali ci si soffermerà in seguito.

Per la trattazione delle questioni concernenti le Misure di cui al menzionato art. 18 della legge n. 183/2011, la composizione del NARS è integrata con due ulteriori componenti designati, rispettivamente, dal Ministro dell'economia e finanze e dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

In sostanza, con tali disposizioni, in un contesto di risorse pubbliche sempre più limitate, il legislatore ha tentato di agevolare la realizzazione di nuove infrastrutture incluse in piani o programmi di amministrazioni pubbliche previsti a legislazione vigente attraverso contratti di partenariato pubblico privato.

---

<sup>2</sup> L'art. 11, comma 1, del D.L. 12 settembre 2014, n. 133 ha modificato il comma 1 dell'art. 33 del D.L. n. 179/2012 rendendo applicabili le misure agevolative ivi previste non più solo alle infrastrutture *"di rilevanza strategica nazionale"* bensì a quelle più genericamente *"previste in piani o programmi approvati da amministrazioni pubbliche"* e riducendo il valore delle stesse da 200 milioni di Euro a 50 milioni di Euro.

<sup>3</sup> L'art. 11, comma 1, lett. c), del D.L. 12 settembre 2014, n. 133 ha inserito all'art. 33 il comma 2-*quinquies* il quale dispone espressamente che *"Il valore complessivo delle opere non di rilevanza strategica nazionale previste in piani o programmi approvati da amministrazioni pubbliche, cui vengono applicate le misure di cui ai commi 1 e 2-ter, non può superare l'importo di 2 miliardi di euro"*. La soglia era già stata abbassata in precedenza ad opera dell'art. 19, comma 3, del decreto legge n. 69/2013 il quale aveva portato la stessa dagli originari 500 milioni di euro ai succitati 200 milioni di euro.

Allo scopo di dare attuazione alla disciplina di cui al citato art. 18 e rendere operative le descritte misure agevolative, le Amministrazioni competenti hanno elaborato specifiche Linee Guida che sono state sottoposte, dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, al parere del NARS nella sua composizione integrata. Il NARS (come più diffusamente esposto più avanti) si è espresso al riguardo con il parere n. 1/2013.

Al fine di definire il quadro delle competenze del NARS, occorre inoltre citare l'art. 19 comma 2, del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69 (Decreto del "Fare"), convertito con legge 9 agosto 2013, n. 98, il quale ha modificato l'art. 143, comma 8, del d.lgs. n. 163/2006 (cd. Codice dei contratti pubblici), prevedendo, in materia di concessioni di lavori pubblici, che il NARS si esprima in occasione della revisione dei piani economico-finanziari dovuta a variazioni apportate dalla stazione appaltante ovvero a nuove disposizioni normative o regolamentari che stabiliscano nuovi regimi tariffari o in grado, comunque, di incidere sull'equilibrio economico finanziario.

La disciplina previgente, in materia di revisione del piano, prevedeva che le variazioni apportate dalla stazione appaltante a detti presupposti o condizioni di base, nonché le norme legislative e regolamentari che stabiliscano nuovi meccanismi tariffari o nuove condizioni per l'esercizio delle attività previste nella concessione, quando determinano una modifica dell'equilibrio del piano, comportano la sua necessaria revisione, da attuare mediante rideterminazione delle condizioni di equilibrio, anche tramite la proroga del termine di scadenza delle concessioni.

A seguito delle citate modifiche, è previsto, da un lato, che si faccia luogo a revisione ogni qualvolta vi siano variazioni o sopravvenienze normative o regolamentari che comunque incidono sull'equilibrio del piano economico-finanziario (art. 143, comma 8, D.Lgs. n. 163/2006) e dall'altro che, al fine di agevolare l'applicazione dell'istituto della revisione del PEF, la convenzione definisca i presupposti e le condizioni di base del piano economico finanziario le cui variazioni non imputabili al concessionario, qualora determinino una modifica dell'equilibrio del piano, comportano la sua revisione.

La convenzione deve contenere, infine, una definizione di equilibrio economico finanziario che faccia riferimento ad indicatori di redditività e di capacità di rimborso del debito, nonché la procedura di verifica e la cadenza temporale degli adempimenti connessi (art. 143, comma 8-bis, D.Lgs. n. 163/2006).

Fermo restando quanto sopra rilevato in relazione alle funzioni attribuite all'Autorità ed ai poteri del CIPE, deve ritenersi che tra gli attuali principali compiti attribuiti al NARS rientri anche l'espressione di parere al CIPE con riferimento ai seguenti ambiti:

- I. nei procedimenti di aggiornamento o revisione delle convenzioni autostradali vigenti alla data di entrata in vigore del decreto legge n. 201/2011, laddove

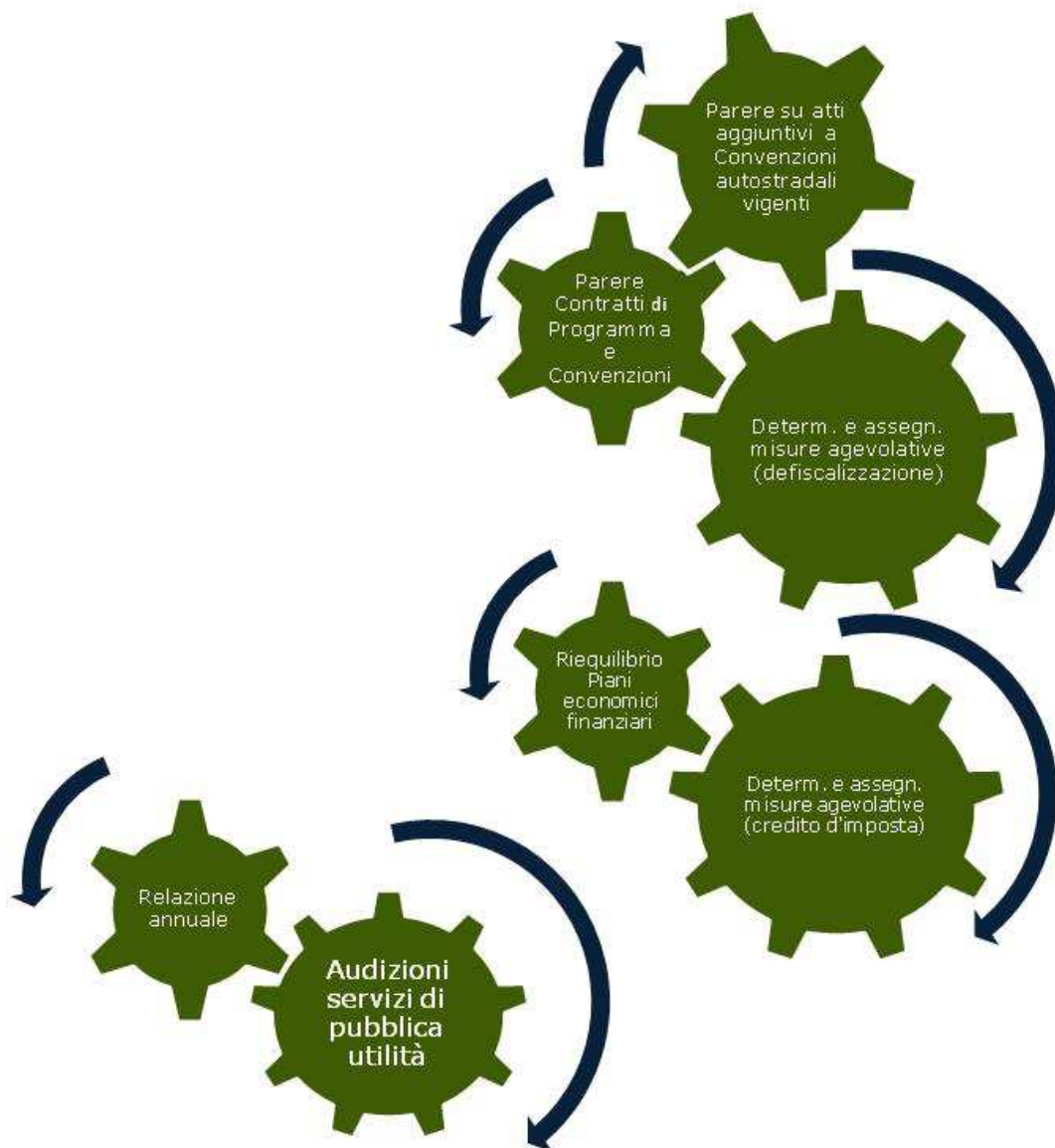
comportino variazioni o modificazioni al piano degli investimenti ovvero aspetti di carattere regolatorio a tutela della finanza pubblica;

- II. in materia di approvazione dei contratti di programma nonché degli atti convenzionali comunque denominati, con particolare riferimento ai profili di finanza pubblica;
- III. nell'ambito delle procedure dirette alla determinazione e all'assegnazione delle misure agevolative di cui all'art. 18 della legge 12 novembre 2011 e, anche d'iniziativa, formulare al CIPE proposte comunque attinenti a tale materia;
- IV. in merito all'attuazione e al 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. e, anche d'iniziativa, formulare al CIPE proposte comunque attinenti a tale materia;
- V. ai fini della valutazione delle revisioni dei piani economico-finanziari conseguenti a variazioni apportate dalla stazione appaltante ovvero a nuove disposizioni normative o regolamentari che stabiliscano nuovi regimi tariffari o che siano suscettibili, comunque, di incidere sull'equilibrio economico-finanziario con riferimento alle concessioni di lavori pubblici (art. 143, comma 8, D.Lgs. 163/2006).

Ai fini di espletare i compiti ad esso attribuiti, il NARS può porre in essere audizioni sui servizi di pubblica utilità. Al NARS spetta, infine, di predisporre la relazione annuale al CIPE.

Quanto sopra rilevato, in tema di competenze e poteri regolatori generali, induce a ritenere opportuna una revisione del DPCM 25 novembre 2008, che attualmente disciplina le funzioni del NARS, in modo da mettere in evidenza il ruolo di supporto al CIPE e i compiti di organismo operante a tutela della finanza pubblica, in coerenza con le competenze attribuite al Nucleo, dalla legge, negli ultimi anni.

**Fig. 4: Competenze del NARS**



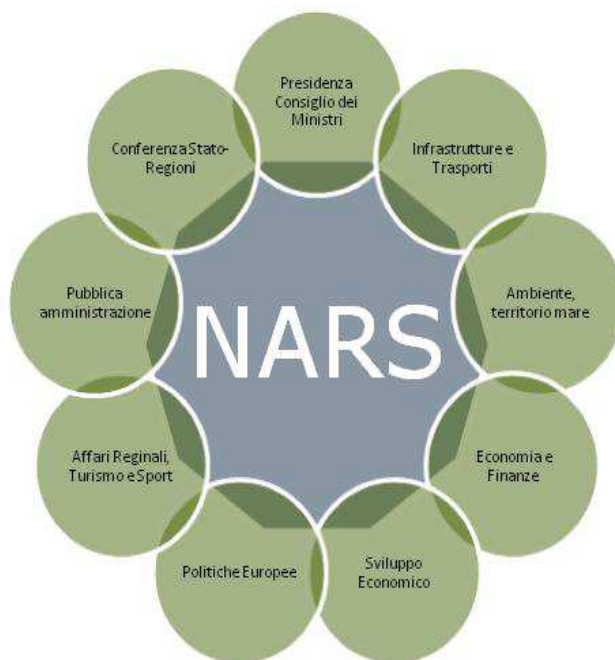
## 1.2 LA COMPOSIZIONE DEL NARS

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

Il NARS è composto, oltre che dal Capo del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (di seguito «Dipartimento») in qualità di suo Coordinatore, da un rappresentante, nonché da un supplente, per il solo caso di impedimento ovvero di precaria assenza del rappresentante, 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 delegato per il coordinamento delle politiche comunitarie;
- f. dal Ministro delegato per i rapporti con le regioni;
- g. al Ministro delegato per la pubblica amministrazione e l'innovazione;
- h. dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano;

**Fig. 5: Composizione del NARS**



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 cui al menzionato art. 18 della legge n. 183/2011 nonché relative al "credito d'imposta" di cui all'art. 33 del D.L. n. 179/2012, come esposto, 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. 6: Composizione NARS per le questioni concernenti le Misure**



In particolare, la composizione del Nucleo nel 2013 è stata quella risultante dalla figura successiva.

**Fig. 7: Composizione del NARS nel 2013**

---

Presidenza del Consiglio dei Ministri	<b>Dr. Paolo Emilio SIGNORINI</b> - Coordinatore <i>(fino al 07/05/2013)</i> <b>Cons. Ferdinando FERRARA</b> – Coordinatore <i>(dall'08/05/ 2013)</i> <b>Avv. Gabriele Pasquini</b> - Segretario
Ministero dell'economia e delle finanze	<b>Dr.ssa Alessandra DAL VERME</b> - effettivo <b>Dr. Lorenzo QUINZI</b> - supplente <i>(dal 18/06/ 2013)</i> <b>Dr. Antimo PROSPERI</b> – 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	<b>Ing. Ercole INCALZA</b> – effettivo <b>Dr.ssa F. Paola ANELLI</b> - effettivo
Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare	<b>Cons. Massimiliano ATELLI</b> – effettivo
Ministero dello sviluppo economico	<b>Dr. Piero RUBINO</b> effettivo <b>Dr. Vincenzo DONATO</b> – supplente
Ministero delegato per le politiche europee	<b>Dr.ssa. A. Maria VILLA</b> – effettivo <i>(fino all'11/12/2013)</i> <b>Dott.. Vincenzo GRASSI</b> – effettivo <i>(dal 12/11/2013)</i>
Ministero delegato per gli affari regionali, il turismo e lo sport	<b>Prof. Ernesto SOMMA</b> – effettivo <i>(fino al 17/6/2013)</i> <b>Dr. Antonio CAPONETTO</b> – effettivo <i>(dal 18/6/2013 al 24/9/2013)</i> <b>Dr.ssa Marcella CASTRONOVO</b> – effettivo <i>(dal 25/9/2013)</i>
Ministero delegato per la pubblica amministrazione e la semplificazione	<b>Dr. Antonio NADDEO</b> – effettivo <b>Dr.ssa Anna Maria BARILA'</b> – supplente
Conferenza permanente Stato-Regioni-province autonome	<b>Avv. Giuseppe CARANNANTE</b> – effettivo <b>Prof. Giorgio BOSSONE</b> – supplente <i>(fino al 17/6/2013)</i> <b>Ing. Mario CITTADINI</b> – supplente <i>(dal 18/6/2013)</i>

---

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 2013 sono stati quelli elencati nella Figura 8.

**Figura 8: Esperti NARS 2013**

### Supporto tecnico al NARS - Esperti

<b>Esperto</b>	<b>Area</b>	
Arch. <b>Gemma Gigli</b>	<b>tecnico ingegneristica</b>	
Dott. <b>Ugo Scherino</b>	<b>giuridica</b>	<i>fino al 31 ottobre</i>
Dott. <b>Pasquale Marasco</b>	<b>economico-finanziaria</b>	<i>dal 1° ottobre</i>
Dott. <b>Ivana Paniccia</b>	<b>economico-finanziaria</b>	<i>fino al 30 settembre</i>
Avv. <b>Paolo Piacenza</b>	<b>giuridica</b>	
Dott. <b>Catia Silvestri</b>	<b>economico-finanziaria</b>	<i>dal 15 gennaio</i>
Dott. <b>Giuseppe Surdi</b>	<b>economico-finanziaria</b>	

## 2 L'ATTIVITÀ DEL NARS

Nel corso dell'anno 2013 il Nucleo ha svolto un'intensa attività istruttoria, che solo in parte si è conclusa con l'adozione di pareri formali (sette), di seguito elencati:

1. Linee Guida per l'applicazione delle misure previste dall'art 18 della L. 183/2011;
2. Adeguamenti tariffari autostradali;
3. Requisiti solidità patrimoniali Concessionarie Autostradali;
4. Schema di Convenzione per l'affidamento della concessione dell'attività di progettazione, realizzazione e gestione del Corridoio intermodale Roma - Latina e Collegamento Cisterna - Valmontone;
5. Schema di Convenzione per la gestione dell'autostrada A21 e per la realizzazione di nuovi investimenti;
6. Linea 4 della metropolitana di Milano;
7. Corridoio di viabilità autostradale dorsale centrale tratta E45 - E55 (collegamento autostradale Orte - Mestre).

Nel corso del medesimo anno, il NARS ha inoltre tenuto diverse riunioni, in particolare: 31 gennaio (*i.e.* defiscalizzazione), 14 marzo (*i.e.* adeguamenti tariffari), 1° luglio (*i.e.* requisiti solidità patrimoniale), 10 luglio (*i.e.* Pontina e A21),

27 agosto (i.e. Linea Metropolitana 4 di Milano), 6 novembre (i.e. Corridoio autostradale Orte - Mestre), che sono state precedute dalle riunioni istruttorie di cui all'art. 5 del DPCM in questione.

## 2.1 L'ATTIVITÀ DI CARATTERE REGOLATORIO

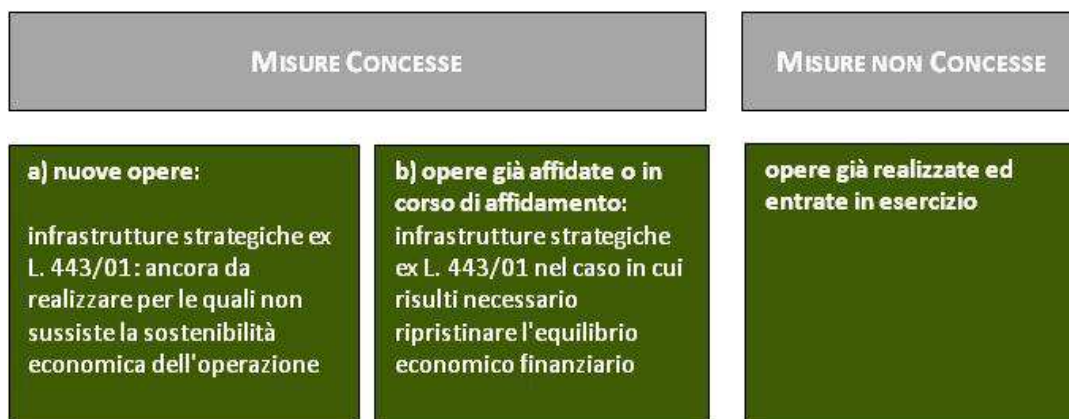
### 2.1.1 LA DEFISCALIZZAZIONE (ART. 18 L.183/2011)

Per dare concreta attuazione alle disposizioni in tema di defiscalizzazione introdotte dall'art. 18 della Legge 12 novembre 2011, n. 183, come modificato ed integrato dall'art. 33 del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 (cd. "Decreto crescita bis"), le Amministrazioni competenti hanno elaborato specifiche Linee Guida applicative che sono state sottoposte, dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, al parere del NARS nella sua composizione integrata.

Nel parere n. 1, del 10 febbraio 2013, il NARS ha esaminato il suddetto documento, segnalando la necessità di chiarire alcuni punti rilevanti, in particolare con riferimento all'ambito di applicazione delle medesime Misure e proponendo specifiche osservazioni e prescrizioni integrative e di modifica del testo.

I suggerimenti proposti sono stati condivisi dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e recepiti nel testo delle Linee Guida sottoposto al CIPE per l'approvazione di competenza, avvenuta con delibera n. 1 del 18 febbraio 2013.

Le linee guida hanno definito, in particolare, le opere che possono usufruire delle predette Misure, che sono:



distinguendole in:

- ✓ Opere già affidate: si intendono quelle per le quali alla data del 2 gennaio 2013 (data in entrata in vigore della legge n. 221/2012) sia stata approvata la convenzione di concessione;
- ✓ Opere da affidare: quelle per le quali al 2 gennaio 2013 non sia stato pubblicato il bando di gara;
- ✓ Opere in corso di affidamento: quelle per le quali risulta alla data del 2 gennaio 2013 già pubblicato il bando di gara.

Le Linee Guida definiscono, in particolare:

a. le funzioni del CIPE, che sono quelle di determinare:

- ✓ l'importo teorico del contributo pubblico a fondo perduto necessario per ripristinare l'equilibrio del piano economico finanziario;
- ✓ l'ammontare del contributo a fondo perduto e delle misure agevolative da assegnare al progetto;
- ✓ i criteri e le modalità per la rideterminazione delle misure accordate, nell'ipotesi in cui sussistano le condizioni migliorative dei parametri del PEF;

b. l'importo massimo delle misure:

la somma con ulteriori contributi pubblici non può essere superiore al 50 per cento del costo d'investimento e i beneficiari non possono accedere a ulteriori contributi.

$$\sum \text{contributi pubblici} \leq 50 \% \text{ del Costo d'Investimento}$$

L'importo del contributo, le modalità e i termini delle misure variano a seconda che si tratti di nuove opere o di opere già affidate, in particolare:

<b>a) nuove opere</b>	<b>b) opere già affidate o in corso di affidam.</b>
a) l'importo del contributo e le modalità sono posti a base di gara per l'individuazione del concessionario b) tra i criteri di valutazione dell'offerta il bando deve prevedere la riduzione del contributo a fondo perduto	l'importo del contributo e le misure sono indicate nell'atto convenzionale

c. la procedura per la determinazione delle misure, che prevede un confronto tra il PFR Base e il PFR Defiscalizzato, così come riportato di seguito.

**a) Piano Finanziario Regolatorio (PFR) Base - da cui si evidenzia il contributo a fondo perduto necessario al progetto**

**b) Piano Finanziario Regolatorio Defiscalizzato - ottenuto sostituendo anche parzialmente il contributo con le misure**

Al confronto di cui sopra si aggiunge un terzo elemento – il PEF defiscalizzato - necessario per verificare che le misure applicate siano in grado di assicurare l'equilibrio economico finanziario del progetto.

c) **Piano Economico finanziario defiscalizzato**  
piano che contiene le proiezioni derivanti dal PFR defiscalizzato e che risultano sostenibili per il progetto

d. le modalità d'attuazione delle misure, in particolare:

- ✓ la misura generata dalle imposte sui redditi e dall'IRAP non versate trova applicazione nella riduzione del WACC del PFR Defiscalizzato, nel periodo di applicazione della misura stessa;
- ✓ la compensazione dell'IVA e il contributo in conto esercizio, pari al canone di concessione, trovano applicazione mediante inserimento di una voce tra i ricavi accessori del PFR Defiscalizzato pari al relativo valore, esclusivamente negli anni di applicazione della misura, senza considerarlo nelle poste figurative del medesimo piano;

e. le conseguenze in caso di mancata sottoscrizione del contratto di finanziamento.

- ✓ in caso di mancata sottoscrizione del contratto di finanziamento entro 12 mesi dalla data di approvazione del progetto definitivo dell'opera, il contratto di concessione è risolto. Con riferimento alle opere per le quali al momento di entrata in vigore delle Linee Guida sia stata sottoscritta la convenzione di concessione, è stabilito che il CIPE, in caso di mancata sottoscrizione del contratto di finanziamento entro dodici mesi dalla approvazione dell'atto convenzionale che indica il contributo pubblico e/o le Misure determinati per il ripristino del riequilibrio del PEF, disponga la decadenza dei predetti contributo pubblico e/o Misure; nel caso di contributo pubblico già assentito prima della richiesta di riequilibrio del PEF, il concessionario ne resta beneficiario.

Il NARS ha segnalato una serie di specifiche prescrizioni relative: all'ambito d'applicazione delle linee guida, ai contributi erogabili a fondo perduto e/o misure, alla procedura per la determinazione delle stesse e le modalità di presentazione dei piani economici finanziari, nonché una serie di prescrizioni relative ad assicurare l'equilibrio del piano economico finanziario.

In relazione ai profili di finanza pubblica il NARS ha, tra l'altro, prescritto di specificare che *"i beneficiari del contributo a fondo perduto non possono accedere a ulteriori contributi per il riequilibrio del PEF ai sensi della L. 183/12"*, e che il bando di gara deve prevedere un'adeguata ponderazione inversamente proporzionale all'ammontare della quota di contributo pubblico e delle misure agevolative.

Recenti modifiche alle Linee Guida sono state apportate dal CIPE con delibera n. 72 dell'8 novembre 2013 a seguito di quanto suggerito dal NARS con parere n. 7 del 6 novembre 2013 (sul quale ci si soffermerà in seguito), il quale aveva evidenziato

l'opportunità, al fine di evitare qualsiasi contenzioso, di fornire un'interpretazione autentica dei contenuti dell'art. 5.2 delle citate Linee Guida in combinato disposto con il precedente art. 5.1. Il CIPE ha quindi formulato un nuovo art. 5.2 rendendolo maggiormente intellegibile con il citato art. 5.1 e specificando alcuni termini di quest'ultimo.

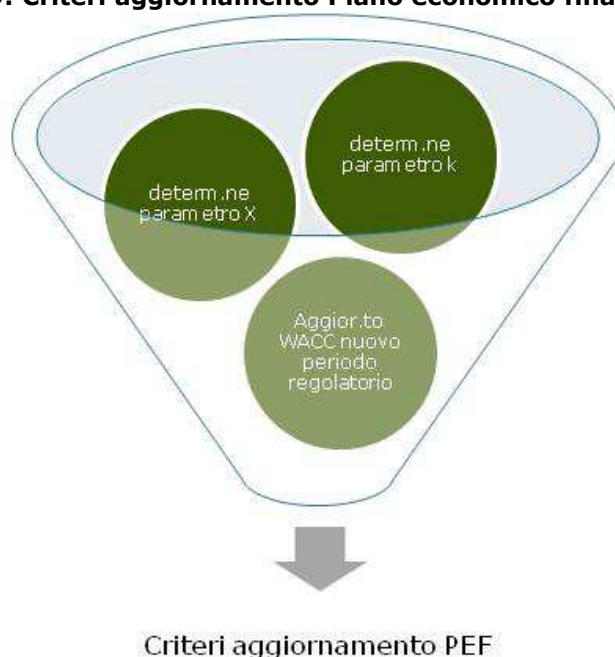
### **2.1.2 ADEGUAMENTI TARIFFARI AUTOSTRADALI**

La scadenza, al 31 dicembre 2012, del primo periodo regolatorio delle convenzioni uniche sottoscritte nel 2007 sottoposte alla "direttiva in materia di regolazione economica del settore autostradale" - approvata con delibera CIPE 15 giugno 2007, n. 39 - e la conseguente prima applicazione delle procedure di aggiornamento tariffario tra due distinti periodi regolatori hanno determinato, alla luce del quadro evolutivo dell'assetto istituzionale e regolatorio del settore autostradale sintetizzato nell'Appendice, la necessità di approfondire nel concreto le criticità dei meccanismi e delle metodologie adottate.

In particolare, oltre alla definizione temporale della procedura di aggiornamento dei piani economico finanziari alla fine del periodo regolatorio non dettagliata nella delibera citata, il Nucleo ha rivolto la sua attenzione ad alcuni aspetti specifici, quali:

- ✓ la modalità di determinazione del parametro K, relativo agli investimenti effettuati nell'ultimo anno del periodo regolatorio in scadenza, per la determinazione delle tariffe per il primo anno del nuovo periodo regolatorio, con particolare riferimento al tasso di congrua remunerazione (costo medio ponderato del capitale - WACC) da applicare;
- ✓ la determinazione del parametro X nella fase di aggiornamento, con particolare riferimento al primo anno del nuovo periodo regolatorio;
- ✓ l'aggiornamento del WACC per il nuovo periodo regolatorio, attraverso la rideterminazione dei parametri di calcolo che lo compongono sulla base dei dati consuntivati del periodo regolatorio in scadenza, per l'allineamento tariffario ai costi effettivamente sostenuti.

**Fig. 9: Criteri aggiornamento Piano economico finanziario**



Il NARS si è espresso, in merito, con il parere n. 2 del 14 marzo 2013. Il CIPE ha adottato, il 21 marzo 2013, la delibera n. 27 relativa ai "Criteri per l'aggiornamento del piano economico-finanziario di cui alla delibera 15 giugno 2007, n. 39", che letteralmente si riferisce agli "atti convenzionali vigenti" al momento dell'adozione della medesima, con cui ha approvato il documento tecnico intitolato "Modalità e criteri per gli aggiornamenti quinquennali dei piani economico finanziari", proposto in seduta CIPE dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e condiviso dal Ministero dell'economia e delle finanze. Il documento disciplina in maniera specifica le modalità degli aggiornamenti quinquennali dei piani finanziari regolatori (PFR) e dei piani economico-finanziari (PEF) sia per le società che abbiano richiesto il riequilibrio ai sensi della delibera 39/2007, sia per le società che non abbiano proceduto in tal senso: in particolare per queste ultime le procedure, le modalità e i criteri di seguito sintetizzati si applicano ai "Piani di convalida" per la remunerazione di nuovi investimenti, allegati agli atti convenzionali, e quindi limitatamente al parametro tariffario a ciò preposto (K).

Il documento approvato con la citata delibera, sebbene non abbia formato oggetto del parere NARS, è in linea di massima in accordo con i principi espressi dal Nucleo, dai quali si discosta in particolare per due aspetti specifici relativi, rispettivamente, al WACC utilizzato ai fini dell'aggiornamento del parametro K nel primo anno del nuovo periodo regolatorio – che deve coincidere con quello del periodo regolatorio andato in scadenza, ma aggiornato alle aliquote fiscali vigenti nell'ultimo anno del periodo regolatorio in scadenza – e alla fissazione puntuale del premio per il rischio di mercato (ERP), ai fini del calcolo del WACC per i nuovi periodi regolatori, al 4 per cento.

Nell'ottica di garantire uniformità regolatoria, il NARS ha ritenuto che potessero essere applicate le disposizioni della delibera 27/2013 in via analogica anche a



nuove concessioni oggetto di convenzione, in particolare ai fini della determinazione del tasso di congrua remunerazione e delle sue componenti (WACC) per i piani economico-finanziari, in quanto la delibera in questione rappresenta l'unica disposizione regolatoria di carattere generale che disciplina sia le procedure di calcolo del WACC, sia la determinazione dei singoli parametri che lo compongono nel settore autostradale (pareri NARS nn. 4/2013, 5/2013).

Tra le componenti del costo medio ponderato del capitale, oggetto di specifica attenzione da parte del Nucleo è stato il premio al rischio di mercato (*equity risk premium* - ERP). L'indicazione di un valore puntuale, fissato nella misura del 4%, da parte del Comitato infatti è stata considerata dal NARS come "soglia" massima al fine di evitare una dinamica tariffaria eccessivamente accentuata, consentendo di conseguenza l'adozione di valori inferiori a parità di sostenibilità economico-finanziaria dei PEF considerati, alla luce delle specifiche caratteristiche dei progetti, delle stime di traffico e dell'assegnazione o meno di contributi pubblici (pareri NARS nn. 4/2013, 5/2013, 7/2013).

In merito, alla luce delle problematiche emerse nel corso delle istruttorie - anche in relazione al peculiare andamento dei mercati finanziari - il Nucleo ha dato luogo nel corso del terzo quadrimestre del 2013, ai sensi dell'art. 1 del DPCM 25 novembre 2008, a un ciclo di audizioni di approfondimento - con specifico riferimento agli investimenti infrastrutturali nel settore dei trasporti - relativo alla determinazione del parametro del premio al rischio di mercato (ERP) nell'ambito del più generale metodo di riconoscimento dei costi di capitale, basato sul criterio del costo medio ponderato del capitale (WACC), fondato sulla teoria del *Capital Asset Pricing Model* (CAPM), rispetto sia alle metodologie di stima individuate in ambito teorico, sia alle effettive modalità applicative che caratterizzano le esperienze internazionali di regolazione nei settori delle infrastrutture a rete.

In linea di massima, a fronte di possibili distinzioni nelle metodologie di stima del parametro in questione, risulta condivisa la possibilità di individuare misure di incentivazione, per la realizzazione da parte di operatori privati di nuovi investimenti infrastrutturali che presentino una connotazione strategica, commisurate alla dimensione dell'investimento e ai livelli di strategicità, in linea con quanto ipotizzato dal Nucleo con il parere n. 7/2013, concernente il collegamento autostradale Orte-Mestre.

**Fig. 10: Modalità per aggiornamenti quinquennali  
Modalità e criteri per gli aggiornamenti quinquennali dei PEF**

**- Concessionarie che hanno chiesto il riequilibrio ex delibera 39/2007 -**

Determinazione Capitale Investito Netto Regolatorio (CINR) e	<i>CINR esistente alla fine di ogni periodo regolatorio ammissibile ai fini tariffari nel successivo periodo regolatorio</i>	Ammontare degli investimenti realizzati - inclusi quelli accertati e riconosciuti dal Concedente al 30 settembre dell'ultimo esercizio del periodo regolatorio precedente - al netto delle quote di ammortamento finanziario e degli eventuali contributi pubblici erogati
--	--	--

Aggiornamento quinquennale PEF	Aggiornamento PEF	Permanenza e/o variazioni verificatesi nel periodo regolatorio precedente degli elementi individuati nel PEF per determinare i costi ammessi per il successivo periodo regolatorio
		Recupero delle poste figurative, ex Delibera CIPE 39/2007, risultanti alla fine del periodo regolatorio precedente
WACC	Tasso risk free ( $r_f$ )	Media dei rendimenti del BTP decennale benchmark riferibile agli ultimi 12 mesi antecedenti la data di presentazione del PEF
	Premio al rischio (ERP)	4%
	Coefficiente Beta	Calcolato su un panel di società comparabili quotate sul mercato al tasso di leva finanziaria specifico del gestore: considerati i valori ( <i>beta levered</i> , capitalizzazione di borsa e posizione finanziaria netta) delle società quotate nel mercato italiano alla data del 31 dicembre dell'ultimo esercizio del periodo regolatorio precedente
	$K_e$	$r_f + \beta * ERP$
	$K_d$	$r_f$ + componente di premio al debito non superiore alla misura di due punti percentuali (ex Delibera CIPE n. 38/2007 e Linee Guida ENAC attuative)
	Incidenza dei Mezzi Propri $[E/(D+E)]$	Rilevata dall'ultimo bilancio approvato: <i>E</i> espressi dalla voce "A" del passivo dello Stato Patrimoniale (Patrimonio Netto) o, in alternativa, alla capitalizzazione di borsa della società controllante quotata
	Incidenza dei Mezzi di Terzi $[D/(D+E)]$	Rilevata dall'ultimo bilancio approvato: <i>D</i> espressi dalla voce indebitamento finanziario netto (somma algebrica delle passività ed attività finanziarie fruttifere di interessi) desunto dallo stato patrimoniale relativo all'ultimo bilancio approvato
	Incidenza del Costo del Personale	Rilevata dall'ultimo bilancio approvato dal concessionario: per la quantificazione del costo del personale si considera la voce B. 9) del Conto economico; il Capitale investito è rappresentato dalla somma delle immobilizzazioni materiali e immateriali nette incluse, ai sensi della Delibera CIPE 39/2007 (cfr. paragrafo 3.4 e 3.5), nel capitale investito netto regolatorio e ritenute ammissibili dal Concedente
	Tax Rate	Calcolato applicando le aliquote fiscali IRES ed IRAP vigenti alla data di aggiornamento quinquennale del PEF
Parametri tariffari	X	I esercizio: $X = 0$ , o pari al valore indicato, in via presuntiva, nel PEF allegato alla convenzione vigente
		Nei restanti 4 esercizi: X è determinato, dato CINR, saldo poste figurative, variazioni tariffarie per K, in misura costante in modo tale che, ipotizzando l'assenza di ulteriori investimenti, il valore attualizzato dei ricavi previsti, comprensivi dell'adeguamento inflattivo, sia pari al valore attualizzato (al WACC lordo) dei costi ammessi, tenuto conto dell'incremento di efficienza conseguibile dai concessionari.
	K	I esercizio: K è determinato, dato il valore degli investimenti realizzati dal Concedente dal 1° ottobre dell'anno precedente al 30 settembre dell'ultimo esercizio del periodo regolatorio precedente, in modo tale che il valore attualizzato dei ricavi incrementali previsti fino al termine del periodo di concessione sia pari al valore attualizzato dei maggiori costi ammessi, scontando gli importi al WACC lordo previsto per il periodo regolatorio precedente,

		rettificato per tenere conto delle aliquote fiscali vigenti
		Nei restanti quattro esercizi: K può essere determinato in via previsionale (ferma restando la validazione a consuntivo da effettuarsi anno per anno sulla base del WACC lordo aggiornato)
	$\Delta P$	PEF regolatorio sarà sviluppato tenendo conto della componente inflattiva sia dei costi che dei ricavi

### **2.1.3 REQUISITI SOLIDITÀ PATRIMONIALI CONCESSIONI AUTOSTRADALI**

Un tema del quale il NARS si è dovuto occupare negli ultimi anni e, in particolare, nel 2012 e nel 2013, è quello relativo ai requisiti di solidità patrimoniale che devono permanere in capo ai concessionari autostradali.

L'argomento è stato, inizialmente, disciplinato dall'art. 2, comma 85, del decreto legge n. 262/2006, convertito dalla legge n. 286/2006, il quale aveva inserito, tra gli obblighi ai quali sono tenuti i concessionari autostradali, quello di "mantenere adeguati requisiti di solidità patrimoniale", specificando, altresì, che detti requisiti dovevano essere determinati da un apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Tale decreto, tuttavia, non è stato mai emanato. In seguito, l'art. 3, comma 7, del decreto legge n. 185/2008, convertito dalla legge n. 2/2009, ha modificato la predetta disciplina disponendo che i requisiti di solidità patrimoniale dei concessionari autostradali devono essere definiti non più con decreto interministeriale, bensì convenzionalmente tra l'ente concedente e il concessionario interessato.

La problematica dei requisiti di solidità patrimoniale è stata affrontata, per la prima volta, con riferimento alle convenzioni relative a cinque concessioni di autostrade già in esercizio sottoscritte da ANAS S.p.A., rispettivamente, con le società Asti-Cuneo, SATAP-Tronco A21, SATAP-Tronco A4, ATIVA e Milano Serravalle-Milano Tangenziali. In merito a dette concessioni il NARS si è espresso con parere n. 2 del 10 luglio 2012. In particolare, il Nucleo ha esaminato gli atti aggiuntivi con i quali dette società, di concerto con l'ANAS, hanno adottato apposito allegato concernente i requisiti di solidità patrimoniale e al riguardo - al fine di garantire la permanenza nel tempo dell'equilibrio finanziario dei concessionari - ha proposto prescrizioni intese a rendere più stringenti le verifiche sulla permanenza dei requisiti di solidità patrimoniale medesimi in capo alle stesse<sup>4</sup>.

Le prescrizioni formulate dal NARS, con il richiamato parere, sono state recepite dal CIPE con le delibere nn. 69-73 del 12 luglio 2012. Tali delibere sono state trasmesse alla Corte dei Conti, ma poi ritirate in quanto già nel parere propedeutico alla registrazione, reso dall'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e condiviso dall'ufficio di controllo sugli atti del Ministero dell'economia e delle finanze, era stata segnalata la necessità di adottare indirizzi generali sulla questione dei requisiti di solidità patrimoniale tramite un'integrazione della delibera CIPE n. 39/2007, concernente il quadro regolatorio di settore. Tale disciplina generale è stata adottata dal Comitato, previo parere del NARS, nel corso del 2013.

---

<sup>4</sup> In merito alle specifiche prescrizioni formulate dal NARS con parere n. 2/2012 si rimanda alla "Relazione al CIPE sull'attività svolta dal NARS nel 2012", pagg. 19-20.

In particolare, il NARS si è espresso al riguardo con parere n. 3 del 1° luglio 2013, con il quale è stata esaminata una specifica proposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di integrazione della delibera CIPE n. 39/2007. Detta proposta ha previsto una disciplina differenziata dei requisiti di solidità patrimoniale a seconda che la convenzione autostradale sia già in vigore o meno. In particolare, la proposta del Ministero di settore ha ipotizzato una differenziazione tra gli schemi di atti convenzionali relativi a concessioni per le quali risulta già avviata la procedura di gara, ovvero per le nuove concessioni e le convenzioni autostradali vigenti che risultano prive dell'allegato disciplinante la materia.

Esprimendosi al riguardo il NARS, in linea di principio, ha ritenuto che debba essere prevista una disciplina regolatoria unitaria dei requisiti di solidità patrimoniale che trovi applicazione, a decorrere dalla data di adozione della delibera CIPE, per tutti i concessionari autostradali. Il NARS ha, tuttavia, preso atto delle problematiche che scaturirebbero dall'estensione della nuova regolamentazione agli atti convenzionali trattati nella richiamata seduta CIPE del 12 luglio 2012, in quanto verrebbe a crearsi una disparità di trattamento tra concessionari che versano nelle medesime condizioni, tenuto conto che il contesto normativo di riferimento per le convenzioni sottoscritte e vigenti prevede che la definizione dei requisiti di solidità patrimoniale sia demandata alla negoziazione tra concedente e concessionario.

Tutte le convenzioni uniche attualmente in vigore con i diversi concessionari - ad eccezione della SITAF che presenta una regolamentazione parzialmente diversa - prevedono, infatti, una disciplina identica sia che si tratti di concessionari cd. "storici" (vedi Figura 6), che operano cioè ormai da decenni e hanno realizzato almeno l'arteria principale della quale ora assicurano la gestione, sia che si tratti di concessionari recenti, che hanno ancora in corso i lavori di realizzazione dell'opera prevista.

In ogni caso, a parere del NARS, la nuova disciplina non dovrebbe trovare applicazione in quei casi in cui, alla data di adozione della delibera CIPE, lo schema di convenzione posto a base di gara, contenente l'allegato sui requisiti di solidità patrimoniale, sia stato già inviato ai partecipanti. Il NARS ha quindi rimesso al CIPE la decisione se estendere l'ambito di applicazione della disciplina prevista per le cd. "nuove concessioni" anche alle cd. "concessioni storiche", ovvero applicare a queste ultime una differente regolamentazione.

Ciò premesso con riferimento all'ambito di applicazione della disciplina relativa ai requisiti di solidità patrimoniale il NARS, a tutela della finanza pubblica, ha espresso prescrizioni sia in merito all'allegato relativo alle "convenzioni uniche" in essere, sia in merito a quello relativo alle "nuove convenzioni" verificando, altresì, la coerenza della proposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con quanto in precedenza evidenziato nel parere n. 2/2012.

In particolare, per quel che riguarda la disciplina applicabile alle "nuove concessioni", il NARS ha suggerito di apportare alcune modifiche alle voci che compongono i due elementi della formula per la verifica dei requisiti in oggetto la

quale, come già esposto nella "Relazione al CIPE dell'attività svolta dal NARS nel 2012", prevede:

$$\frac{FCO}{SD} > 1,2$$

dove FCO è il flusso di cassa operativo di ciascun esercizio disponibile per il servizio del debito; SD è il servizio del debito<sup>5</sup>.

**Fig. 11: Requisiti di solidità patrimoniale**



Il NARS, nello specifico, ha disposto il reinserimento, tra le voci che compongono il "flusso operativo di cassa" (FCO), della voce "+/- variazione del capitale netto circolante".

Con riferimento al "debito finanziario netto" (DN), il NARS ha evidenziato come, al fine di rendere la relativa rappresentazione coerente con la prassi di mercato, fosse opportuno includere nello stesso anche le "disponibilità liquide ed i mezzi equivalenti", in linea con quanto previsto anche dalle "raccomandazioni CESR per

---

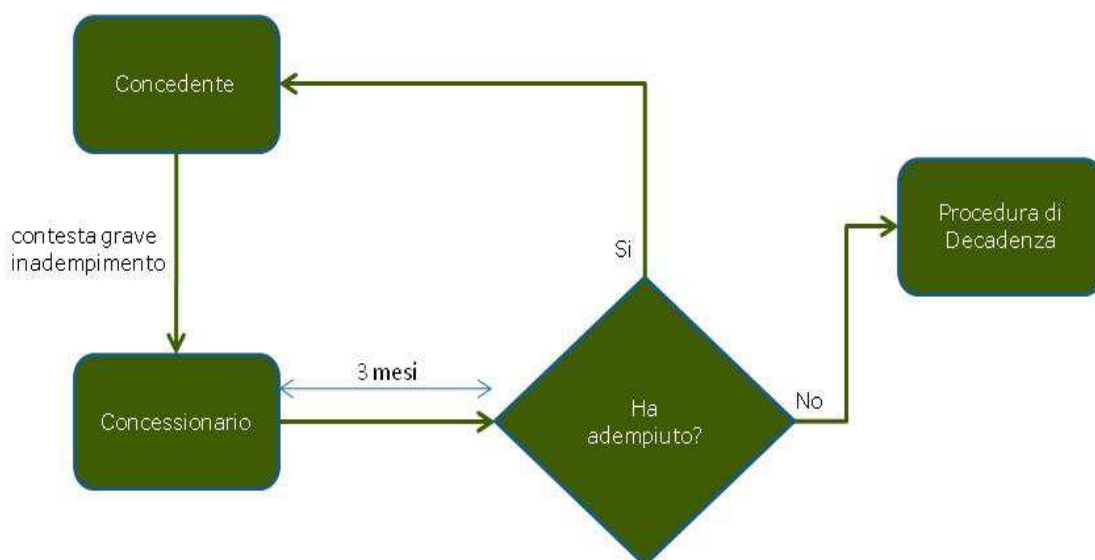
<sup>5</sup> SD viene desunto dal debito finanziario netto di fine esercizio risultante dall'ultimo bilancio approvato (DN). Il servizio del debito è quindi pari alla rata annua costante, composta dalla quota interessi e dalla quota capitale, necessaria al rimborso del suddetto debito finanziario netto (DN) entro la scadenza della concessione.

*l'attuazione uniforme del regolamento della Commissione europea sui progetti informativi*" del 10 febbraio 2005. In merito al computo del "servizio del debito" (SD), il Nucleo ha poi ritenuto preferibile prendere in considerazione il tasso di interesse di mercato pari alla media del tasso Euribor a dodici mesi rilevato nell'ultimo mese dell'esercizio di riferimento, maggiorato di un margine dell'1% in luogo del tasso Euribor a tre mesi rilevato nell'ultimo mese dell'esercizio di riferimento, maggiorato di un margine dell'1%.

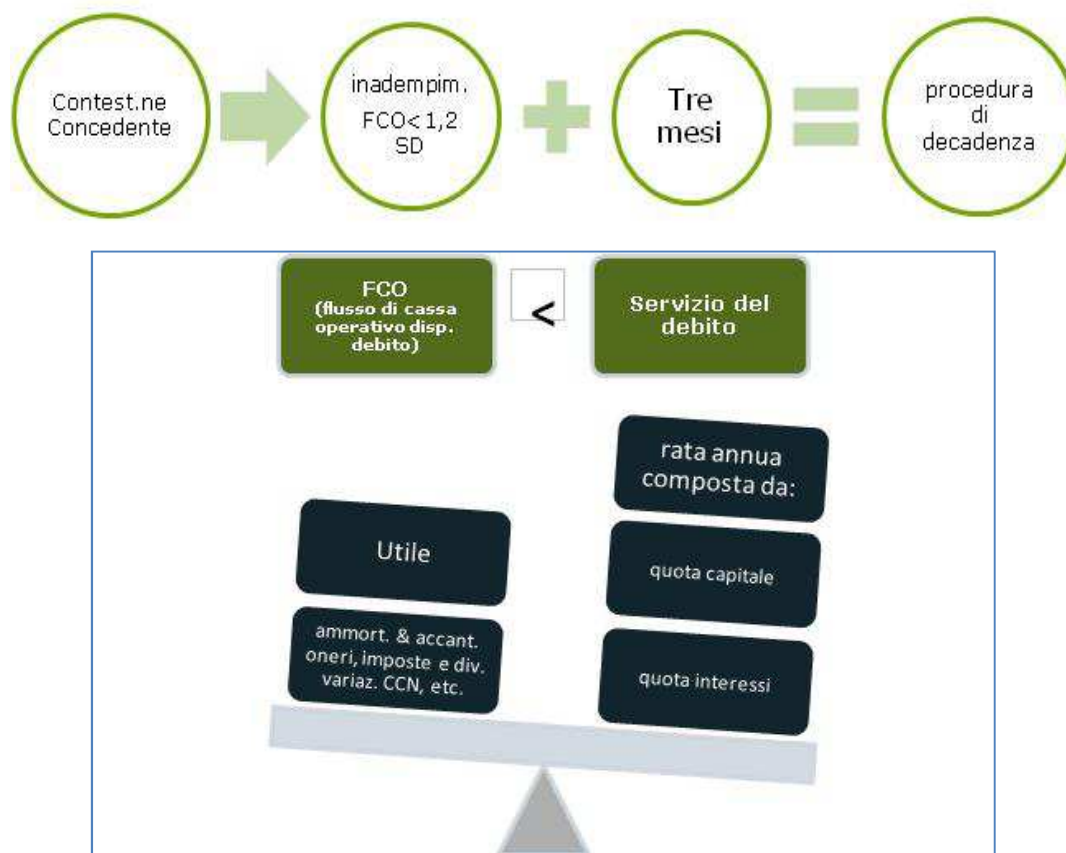
Specifiche prescrizioni sono poi state redatte con riferimento al "valore di subentro" - sia in merito alla detrazione dello stesso dal DN sia in merito al tasso di interesse per la relativa attualizzazione - e alla formulazione della disposizione relativa all'eventuale sospensione dell'indice di solidità patrimoniale.

Il NARS ha poi delineato la procedura e la tempistica per la comunicazione, da parte dei concessionari, al concedente del calcolo del rapporto di cui sopra. Il Nucleo ha, altresì, indicato il procedimento da seguire nell'ipotesi in cui il rapporto di solidità patrimoniale risulti inferiore al livello minimo richiesto. In particolare, il concedente contesta al concessionario il grave inadempimento e gli assegna un termine, non inferiore a tre mesi, entro cui il concessionario dovrà provvedere a riequilibrare il rapporto a detto livello minimo mediante aumenti di capitale sottoscritti e versati da parte degli azionisti ovvero tramite altri strumenti od operazioni idonee a ridurre l'esposizione debitoria, fermo restando che tra dette operazioni non possono essere ricomprese manovre tariffarie che non siano state autorizzate con la procedura di rito in presenza delle condizioni previste in convenzione. Nell'eventualità che il concessionario non proceda al riequilibrio entro il termine assegnato, il concedente può attivare la procedura di decadenza.

**Fig. 12: Procedura di decadenza**



**Fig. 13: Ipotesi di decadenza**



A maggiore garanzia della tutela della finanza pubblica il NARS ha inoltre richiesto il monitoraggio, con periodicità annuale, del rapporto *debt/equity* come individuato nel piano economico-finanziario allegato all'ultimo atto convenzionale approvato.

Il CIPE si è espresso al riguardo con delibere nn. 30 e 31 del 19 luglio 2013. In particolare, con la delibera n. 30/2013 il CIPE ha emanato la "Direttiva in materia di requisiti di solidità patrimoniale delle concessionarie autostradali, integrazione della delibera n. 39/2007", la quale adotta la disciplina suggerita dal NARS che, coerentemente con quanto sostenuto da quest'ultimo, trova applicazione nei confronti delle nuove concessioni in relazione alle quali, alla data di adozione della delibera stessa, "non sia stato pubblicato il bando di gara ovvero, nei casi in cui è previsto, non si sia ancora proceduto all'invio delle lettere d'invito".

Al riguardo il CIPE ha condiviso tutte le prescrizioni formulate dal NARS, ad eccezione di quella che prevedeva la possibilità di sospensione dell'indice di solidità patrimoniale anche con riferimento all'effettuazione di "interventi che possono determinare effetti negativi sul traffico", interventi cioè da eseguire su autostrade o su parti di autostrade già in esercizio. Ciò in quanto il CIPE ha rilevato che detta previsione non è contenuta nelle convenzioni vigenti e, inoltre, non risulta agevole individuare, in considerazione dell'attuale situazione economica e di conseguenza



della prevedibile evoluzione della domanda di trasporto, criteri oggettivi per determinare l'entità di flessione di traffici a partire dalla quale applicare la predetta sospensione.

Con la citata delibera n. 31/2013, invece, il CIPE ha approvato, specificatamente, gli atti aggiuntivi alle convenzioni uniche stipulati tra ANAS S.p.A. e i cinque concessionari sopra richiamati e i relativi allegati inerenti i requisiti di solidità patrimoniale tenendo conto, anche in tale sede, di quanto evidenziato dal NARS con il richiamato parere n. 3/2013. Il CIPE, al riguardo, ha dettato anche prescrizioni intese a un progressivo adeguamento delle convenzioni vigenti alla nuova regolamentazione prevista dalla direttiva di cui alla citata delibera n. 30/2013.

**Figura 14: Società concessionarie autostradali**

Rete gestita da Società Concessionarie autostradali					
n.	Nome società concessionaria	Autostrada / Traforo (km)	Scadenza concessione	Concessione ex	Presenza all. Requisiti solidità patrimoniale
1	Autostrade per l'Italia S.p.A.	2.854,60	31/12/2038	L. 101/2008	SI
2	Autostrada del Brennero S.p.A.	314	30/04/2014	-	NO
3	Consorzio per le Autostrade Siciliane	298,4	da verificare	D.L. 702/2001	NO
4	Strada dei Parchi S.p.A.	281,4	31/12/2030	L. 191/2009	SI
5	Autovie Venete S.p.A.	210,6	31/03/2017	L. 101/2008 L. 191/2009	SI
6	Autostrada Brescia – Verona – Vicenza – Padova S.p.A.	182,5	31/12/2026	L. 101/2008	NO
7	Milano Serravalle – Milano Tangenziali S.p.A.	179,1	31/10/2028	L. 101/2008	SI
8	S.a.t.a.p. S.p.A. Tronco A21 Torino – Piacenza	164,9	30/06/2017	L. 101/2008	SI
9	Autostrada Torino – Irea – Valle d'Aosta S.p.A.	155,8	31/08/2016	L. 101/2008	SI
10	Società Autostrada Ligure Toscana S.p.A.	154,9	31/07/2019	L. 191/2009	SI
11	Autostrada Torino – Savona S.p.A.	130,9	31/12/2038	L. 191/2009	SI
12	S.a.t.a.p. S.p.A. Tronco A4 Torino – Milano	127	31/12/2026	L. 101/2008	SI
13	Autostrada dei Fiori S.p.A.	113,3	30/11/2021	L. 191/2009	SI
14	Autocamionale della Cisa S.p.A.	101	31/12/2031	L. 101/2008	SI
15	Autostrade Centro Padane S.p.A.	88,6	30/09/2013	D.L. 201/2011	NO*
16	Società Italiana Traforo Autostradale del Frejus S.p.A.	82,5	31/12/2050	L. 191/2009	SI
17	Concessioni Autostradali Venete S.p.A.	74,1	31/12/2032	D. I. 04/02/2009	SI
18	Società Autostrade Valdostane S.p.A.	67,4	31/12/2032	L. 191/2009	SI
19	Autostrade Meridionali S.p.A.	51,6	31/12/2012	L. 191/2009	SI
20	Autostrada Asti – Cuneo S.p.A.	39,5	30/06/2035	D. I. 21/11/2007	SI
21	Società Autostrada Tirrenica S.p.A.	36,6	31/12/2046	L. 191/2009	SI
22	Raccordo Autostradale Valle d'Aosta S.p.A.	32,4	31/12/2023	L. 191/2009	SI
23	Tangenziale di Napoli S.p.A.	20,2	31/12/2037	L. 191/2009	SI
24	Società Italiana Traforo Gran San Bernardo S.p.A.	12,8	31/12/2034	Trattati internazionali	NO
25	Società Italiana per il Traforo del Monte Bianco S.p.A.	5,8	31/12/2050	Trattati internazionali	NO
26	Società di progetto Erebemi S.p.A.	62,1	31/12/2032	D.I. 23/01/2008	SI
27	Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.A.	98,8	30 anni**	D.I. 12/02/2008	SI
28	Tangenziale Esterna S.p.A.	32	50 anni**	D.I. 08/10/2010	SI

\* La relativa convenzione è scaduta il 30/09/2011 ed è stato stipulato un Atto Aggiuntivo il 01/08/2011 che aggiorna il piano economico finanziario per periodo di 2 anni. Oggetto del parere NARS 7 agosto 2014, n. 6.

\*\* Dall'entrata in esercizio.

## 2.2 L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA SU SINGOLI CASI

Nel corso del 2013, gran parte dell'attività istruttoria ha riguardato il settore autostradale, che nel corso degli ultimi anni è stato caratterizzato da un profondo mutamento delle condizioni economiche di base di cui si dà conto nell'Appendice.

In relazione alle infrastrutture autostradali oggetto dei pareri NARS, di seguito sintetizzati, si riepilogano, nella tabella seguente, per ciascuna autostrada i principali dati inerenti: il costo, gli investimenti e la durata ipotizzata della concessione posta a base di gara.

**Figura 15: Schema riepilogativo delle Concessioni**

Infrastruttura stradale	Durata Concessione (anni)	Costo (mil. €)	Finanz. Disponibile (mil. €)	Finanz. Pubblico massimo (mil. €)	Subentro (mil. €)
Corridoio intermodale Roma - Latina e collegamento Cisterna - Valmontone (c.d. Pontina) <i>Collegamento A12 - Roma (Tor de'Cenci)</i> <i>Roma (Tor de'Cenci) - Latina Nord</i> <i>Cisterna - Valmontone</i>	50	2.425 520 1.319 586	468	970	-
Autostrada A21 Piacenza - Cremona - Mantova	29	752	-	-	260
Corridoio di viabilità autostradale dorsale centrale tratta E45 - E55 (collegamento autostradale Orte - Mestre) <i>lotto1: ammod. E45 Orte - Ravenna</i> <i>lotto2: Ravenna - Ferrara (Porto Garibaldi)</i> <i>lotto3: Ferrara (Porto Garibaldi) - Mestre</i> <i>lotto4: completam. E45 Orte - Ravenna</i>	49	7.259 2.891 1.137 2.172 1.059	misure agevolative L. 183/12		-

### 2.2.1 LE NUOVE CONVENZIONI AUTOSTRADALI

Nel corso del 2013 il NARS ha formulato il proprio parere sui seguenti schemi di atti convenzionali concernenti nuove concessioni autostradali:

#### 2.2.1.1 Schema di Convenzione per l'affidamento della concessione dell'attività di progettazione, realizzazione e gestione del Corridoio intermodale Roma - Latina e Collegamento Cisterna - Valmontone

Nel parere n. 4 del 10 luglio 2013, il NARS ha esaminato lo schema di convenzione da porre a base della gara per il rilascio della convenzione riguardante la

concessione di progettazione, costruzione e gestione dell'intera opera corridoio intermodale Roma - Latina e collegamento Cisterna - Valmontone (c.d. Pontina).

In particolare, l'opera si compone di tre tratte principali:

a) Roma (Tor de' Cenci) – Latina con viabilità connessa

b) collegamento A12 - Roma (Tor de' Cenci)

c) Cisterna - Valmontone

**Figura 16: Planimetria tracciato A12 - Roma - Latina e Cisterna Valmontone**



L'iniziativa all'esame ha formato oggetto di un'istruttoria lunga e complessa. Con delibera n. 88 del 18 novembre 2010 il CIPE ha approvato i progetti definitivi della 1° e 3° tratta dell'opera, disponendo che il soggetto aggiudicatore, al fine di eseguire in modo organico l'intervento, procedesse all'indizione di un'unica procedura ad evidenza pubblica, ponendo a base di gara i progetti definitivi relativi alle citate tratte e alla 2° tratta e stabilendo che il bando di gara venisse pubblicato solo dopo l'approvazione - da parte del CIPE stesso, previo parere NARS - dello schema di convenzione, del piano economico-finanziario relativo all'intera opera e del piano relativo alle sole tratte coperte finanziariamente.

Il bando per la preselezione delle imprese da invitare alla gara è stato pubblicato nel dicembre 2011.

Con delibera n. 86 del 3 agosto 2012 il CIPE ha approvato con prescrizioni il progetto definitivo della 2° tratta e, del pari con prescrizioni, sentito il NARS (che si è espresso con parere n. 3/2012), ha formulato parere favorevole in ordine allo

schema di convenzione, a condizione che formassero oggetto della convenzione stessa solo le tratte allora coperte finanziariamente, fermo restando l'obbligo del concessionario di realizzare le altre opere per le quali, entro tre anni dal perfezionamento della convenzione, si rendessero disponibili ulteriori contributi pubblici nel limite massimo prestabilito rispetto al costo delle opere stesse: era previsto che tali opere venissero inserite in convenzione mediante atti aggiuntivi redatti sulla base delle condizioni offerte in sede di gara. La delibera non è stata però ammessa a registrazione dalla Corte dei Conti, che ha formulato rilievi – tra l'altro - in ordine alla copertura finanziaria e che ha altresì prospettato, per quanto attiene agli aspetti regolatori, la necessità di dettare la disciplina dei requisiti di solidità patrimoniale, adempimento che il CIPE ha effettuato con la menzionata delibera n. 30/2013.

Nel giugno 2013, pertanto, il Ministero di settore ha trasmesso una stesura aggiornata di schema di convenzione ed è stata richiesta la ulteriore-sottoposizione dell'argomento al CIPE per:

- ✓ reiterare il vincolo preordinato all'esproprio sulle aree e sugli immobili relativi al "Collegamento A12 (Roma – Civitavecchia) – Roma (Tor de' Cenci) ed approvare il progetto definitivo relativo a detta tratta;
- ✓ valutare il suddetto schema aggiornato di Convenzione e i connessi piani economico - finanziari relativi all'intervento completo e al,
- ✓ prendere atto della conclusione di tutti i contenzioni in essere, così come individuati dalla delibera CIPE 88/2010.

Lo schema di Convenzione prevede, in ottemperanza alle indicazioni del CIPE, che l'oggetto della concessione sia la progettazione, la realizzazione e la gestione dell'intera opera e che però, qualora entro il triennio non risultino disponibili le risorse pubbliche necessarie per integrare il contributo statale nella misura indicata nel piano economico-finanziario complessivo, la concessione debba intendersi riferita solo a:

- ✓ la tratta Roma (Tor de' Cenci)-Latina con viabilità connessa;
- ✓ il collegamento A12-Roma (Tor de' Cenci);

restando esclusa qualsiasi pretesa di indennizzo da parte del concessionario per la limitazione dell'oggetto della concessione

La durata della concessione è stabilita in 50 anni, ma non è indicata nella stesso schema in quanto sarà oggetto di offerta in sede di gara.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup>La durata così fissata è coerente con i limiti determinati dall'articolo 42 del decreto legge n. 201/2011, convertito dalla legge n. 214/2011, che, al fine di assicurare il rientro del capitale investito e l'equilibrio del piano economico-finanziario, prevede che la durata delle nuove concessioni di importo superiore ad un miliardo di euro possa essere stabilito appunto sino a 50 anni.

Non è previsto alcun "valore di subentro" alla scadenza della concessione.

Lo schema è corredato da due distinti piani finanziari regolatori (PFR):

- ✓ il primo (PFR 1) si riferisce alle sole tratte finanziate e prevede un investimento complessivo di 1.839,1 milioni di euro, al netto dell'IVA e di un presumibile ribasso d'asta del 15 per cento: è previsto un contributo pubblico di 468,1 milioni di euro, di cui 441,4 milioni di euro da erogare nella fase di costruzione e 26,6 milioni di euro successivamente;
- ✓ il secondo (PFR 2) è riferito all'intera opera, il cui costo complessivo è quantificato in 2.425,4 milioni di euro al netto dell'IVA e di un ribasso d'asta sempre di circa il 15 per cento.

Il NARS ha proposto alcune prescrizioni in ordine allo schema di convenzione e agli allegati D e O per quanto attiene ai profili concernenti la qualità. In relazione ai profili di finanza pubblica il NARS ha, tra l'altro, prescritto di adeguare l'allegato inerente ai requisiti di solidità patrimoniale alle indicazioni fornite in apposito allegato al proprio parere.

Per quanto concerne i citati piani economico – finanziari il Nucleo ha preso atto che entrambi sono stati rimodulati assumendo, per la revisione tariffaria annuale, la formula del *price-cap* ai sensi della delibera CIPE n. 39/2007 e che conseguentemente è stato modificato il parametro X. Inoltre, pur dando atto che la citata delibera n. 27/2013 sull'aggiornamento dei piani economico-finanziari al termine di ciascun periodo regolatorio riferisce il proprio ambito di applicazione alle convenzioni già vigenti, il NARS ha proposto un'applicazione estensiva alle convenzioni relative alle nuove concessioni, soprattutto per quanto concerne le componenti per le quali viene indicata una specifica procedura di rilevazione dei valori, e di assumere- quale "soglia massima", nella prospettiva di contenere i livelli tariffari - i valori determinati in misura fissa.

Nel caso di specie il valore del premio per il rischio di mercato è stato individuato nella misura dell'1,39% nel piano riferito all'intera opera, e nella misura dell'1,16% nel piano riguardante la tratta già finanziata. Il NARS ha preso atto che tali valori risultano significativamente inferiori al valore del 4% fissato dalla delibera n. 27/2013 e che la determinazione di un valore così contenuto è correlata alla specificità dell'arteria, che fruisce di rilevanti contributi pubblici ed è caratterizzata da una domanda anelastica.

Il NARS ha però sottolineato, in linea generale, l'opportunità di un approfondimento delle stime di traffico poste a base del piano, in quanto fondate su previsioni di crescita del PIL superiori a quanto previsto nei documenti ufficiali di programmazione economica, e ha rilevato la necessità di:

- ✓ adeguare i valori delle altre componenti per la determinazione del WACC alle indicazioni della suddetta delibera n. 27/2013 e verificare i valori del parametro X della formula tariffaria

- ✓ considerare in sede di svolgimento della procedura di gara, tra gli elementi di valutazione delle offerte presentate, la presenza di una struttura finanziaria D/E che sia il più prossima possibile al rapporto 60/40.

Il CIPE si è pronunciato sull'argomento con delibera n. 51 del 2 agosto 2013, pubblicata sulla G.U. n. 2 del 5 gennaio 2014. Per quanto concerne lo schema di convenzione, il Comitato ha formulato il proprio parere su una stesura aggiornata trasmessa dal Ministero di settore il 17 luglio precedente e che già recepiva quasi tutte le prescrizioni formulate nel parere NARS n. 4/2013 e si è espresso favorevolmente, a condizione che siano recepite anche le prescrizioni del Nucleo in ordine ai citati allegati D e O e che l'allegato sui requisiti di solidità patrimoniale venga adeguato alle indicazioni della delibera n. 30/2013.

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

Nel parere n. 5, del 10 luglio 2013, il NARS ha esaminato lo schema di convenzione da porre a base di gara per l'affidamento della gestione e manutenzione dell'autostrada A21, tratto autostradale già esistente di 88,6 km, nonché per il completamento della realizzazione degli interventi previsti nella convenzione unica sottoscritta tra ANAS e Società Autostrade Centro Padane, precedente concessionario.

**Figura 17: Tracciato A21 Piacenza, Fiorenzuola d'Adda - Brescia**



La concessione a favore della suddetta società è scaduta il 30 settembre 2011. Successivamente, ANAS e il concessionario hanno stipulato, in data 1° agosto 2012, un atto aggiuntivo alla citata convenzione unica per aggiornare il piano economico-finanziario per un periodo di due anni, al fine di consentire al

concessionario uscente di accedere al credito per il pagamento dei lavori già eseguiti.

Nel frattempo è stata avviata la procedura di gara per la selezione del nuovo concessionario. Il bando di gara per la preselezione prevede l'affidamento in concessione mediante procedura ristretta da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, sulla base di elementi:

- ✓ di *natura tecnica/qualitativa* (programmazione delle attività di manutenzione ordinaria e straordinaria, qualità del servizio, analisi trasportistica);
- ✓ di *natura economico-finanziaria* (corrispettivo di concessione, durata della concessione, tariffe da applicare e sostenibilità economico-finanziaria).

Il bando esclude la corresponsione di contributi pubblici, pone a carico dell'aggiudicatario l'obbligo di costituire una società di progetto e di corrispondere al concessionario uscente un indennizzo, entro un valore massimo predeterminato, pari al valore dei beni non ammortizzati al momento dell'ingresso del nuovo concessionario.

Lo schema di convenzione da sottoscrivere con il nuovo concessionario ha formato oggetto di una procedura particolarmente complessa, che ha impegnato il NARS in più occasioni e che si è conclusa solo nel 2014 con l'approvazione *ex lege* dell'ultima stesura sottoposta al Nucleo, subordinatamente al recepimento delle prescrizioni formulate dal Nucleo stesso (art. 5, comma 4, del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133).

Infatti, il NARS si era già pronunciato al riguardo con il parere n. 4 dell'11 ottobre 2012, esprimendo parere favorevole sullo schema all'epoca trasmesso dal Ministero di settore purché modificato secondo le indicazioni formulate nel parere medesimo. Successivamente alla riunione NARS e alla seduta *pre-CIPE* dell'11 ottobre 2012, il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, con nota 12 stesso mese n. 84333, ha formulato ulteriori indicazioni, rappresentando – tra l'altro – la necessità di adottare, ai fini delle revisioni annuali tariffarie, la formula del *price-cap* indicata nella delibera n. 39/2007 in sostituzione di quella "semplificata". Il CIPE, nella seduta del 26 ottobre 2012 (delibera n. 106/2012), ha valutato favorevolmente il predetto schema di convenzione, subordinatamente al recepimento di alcune prescrizioni, tra cui quelle proposte dal Ministero dell'economia e delle finanze con la citata nota del 12 ottobre 2012. Poiché la delibera n. 106/2012 presentava criticità analoghe a quelle rilevate dalla Corte dei Conti con riferimento alla delibera CIPE n. 86/2012, non è stata tempestivamente inoltrata alla prescritta registrazione e, dopo che la Sezione centrale di controllo di legittimità della Corte dei Conti ha ricusato il "Visto" in merito alla delibera sulla "Pontina", non ha avuto seguito.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, tra il luglio ed il settembre 2013, ha inviato un aggiornamento dello schema di convenzione concernente l'opera in oggetto e dei relativi allegati al fine di acquisire il parere di competenza del NARS prima di sottoporre lo stesso al CIPE. In particolare lo schema di convenzione non prevede un valore di indennizzo finale ed è corredato da un piano economico-

finanziario e da un piano finanziario regolatorio, riferiti all'intera durata della concessione e redatti sulla base della formula del *price-cap ex* delibera n. 39/2007.

Il NARS si è pronunciato al riguardo con il citato parere n. 5 del 16 luglio 2013, proponendo puntuali prescrizioni in merito allo schema di convenzione, in parte mediante richiamo alle indicazioni formulate nel parere n. 4/2012, e sottolineando la necessità di apportare adeguamenti all'allegato sugli indicatori di qualità, mentre in relazione ai profili di finanza pubblica ha richiesto che l'allegato inerente i requisiti di solidità patrimoniale venisse adeguato a quanto previsto dalla delibera CIPE 30/2013 al fine di uniformare gli atti convenzionali. Per quanto attiene ai profili economici il NARS – nella rilevata ottica di una possibile applicazione estensiva, in via analogica, dei criteri stabiliti nella delibera n. 27/2013 - ha rilevato la necessità di adeguare i valori delle componenti per la determinazione del WACC alle indicazioni della delibera stessa.

Il CIPE ha espresso il proprio parere in merito allo schema di convenzione e relativi allegati, nella seduta del 19 luglio 2013, facendo proprie le prescrizioni del NARS e formulando ulteriori indicazioni. Anche tale delibera non è andata a buon fine: il Comitato ha infatti disposto che entro i successivi 7 giorni dall'adozione della delibera in questione il Ministero di settore trasmettesse al Comitato stesso gli esiti della verifica sulla sostenibilità del piano economico-finanziario da porre a base di gara a seguito del recepimento delle richiamate prescrizioni. Si è aperta così un'ulteriore fase istruttoria, che si è conclusa con l'invio nel luglio 2014 – da parte del suddetto Ministero – di un testo aggiornato dello schema di convenzione da porre a base di gara e di un nuovo piano economico-finanziario trentennale, decorrente dal 1° gennaio 2016 e con scadenza il 31 dicembre 2045, con relativa relazione ed allegati; schema e piano, come anticipato e come più dettagliatamente si riferirà nella relazione relativa al 2014, approvati per legge con le modifiche/integrazioni di cui al relativo parere NARS.



### **2.2.2 LA PRIMA APPLICAZIONE DELLE MISURE DI DEFISCALIZZAZIONE**

Nel corso del 2013 il NARS ha formulato il parere n. 7 relativo al Corridoio di viabilità autostradale dorsale centrale tratta E45 - E55 (collegamento autostradale Orte - Mestre), che rappresenta il 1° caso di applicazione delle linee guida sulle misure di defiscalizzazione di cui alla menzionata delibera n. 1/2013.

Anche il progetto all'esame, che è incluso nel Programma delle infrastrutture strategiche di cui alla legge n. 443/2001, ha seguito un'istruttoria lunga e complessa. Nel giugno 2003 alcuni istituti ed imprese hanno presentato una proposta per la realizzazione e gestione in finanza di progetto del corridoio Orte - Mestre, che costituisce parte funzionale del corridoio Civitavecchia - Orte - Mestre. La proposta è stata dichiarata di pubblico interesse dall'ANAS, che ha individuato il suddetto gruppo quale "promotore". Il progetto preliminare redatto dal promotore ha subito varie modifiche nel corso dell'istruttoria e solo nel 2009 la stesura revisionata è stata approvata dal Consiglio di Amministrazione dell'azienda. Il Ministero di settore ha poi richiesto che il progetto venisse sottoposto al CIPE per:

- ✓ l'approvazione di detto progetto preliminare e la contestuale valutazione della proposta del promotore;
- ✓ la determinazione, ai sensi dell'art. 18 della legge n. 183/2011:
  - dell'importo teorico del contributo pubblico a fondo perduto, che sarebbe necessario per assicurare l'equilibrio del piano economico finanziario;
  - dell'ammontare delle misure agevolative da riconoscere a compensazione della quota di contributo mancante, nonché dei criteri e delle modalità per la rideterminazione delle misure in caso di miglioramento dei parametri posti a base del piano economico finanziario.

L'intero corridoio è suddiviso in quattro lotti funzionali:



Il costo dell'opera è pari a circa 7.260 milioni di euro, al netto dell'IVA e di ribassi d'asta presunti del 22 per cento circa, mentre il costo di investimento è pari nel PEF Base a circa 9.262 milioni di euro.

**Figura 18: Tracciato Corridoio autostradale Orte - Mestre**



Il parere del NARS, in questo caso, ha riguardato la valutazione:

- ✓ dello schema di convenzione e relativi allegati in conformità alla menzionata delibera CIPE n. 1/2013;

nonché:

- ✓ l'importo di contributo pubblico a fondo perduto necessario per assicurare l'equilibrio del PEF;
- ✓ l'ammontare delle misure da riconoscere a compensazione della quota di contributo mancante;
- ✓ i criteri e le modalità di rideterminazione delle misure agevolative (L. 183/13).

Lo schema di convenzione disciplina la progettazione, la costruzione e la gestione del suddetto collegamento autostradale Orte-Mestre; fissa la durata della concessione in 49 anni decorrenti dalla data di registrazione del decreto di approvazione della convenzione, dei quali 9 anni previsti per la costruzione del collegamento e 40 di gestione; regola, richiamando quanto previsto dalle citate Linee Guida, le sorti del contratto in caso di mancato finanziamento dell'intero collegamento e la possibilità di procedere per stralci. L'art. 12 detta poi un'apposita disciplina in merito all'utilizzo delle "Misure".

Più specificatamente, lo schema parte dal presupposto che il CIPE si riservi la facoltà di approvare lotti tecnicamente ed economicamente funzionali del collegamento e prevede che, qualora entro 12 mesi dall'approvazione del progetto definitivo non venga sottoscritto il contratto di finanziamento, il contratto di concessione è risolto senza il riconoscimento di alcun indennizzo a favore del concessionario. Lo schema prevede altresì che, qualora si proceda per lotti tecnicamente ed economicamente funzionali, la sostenibilità economico-finanziaria degli stessi sia attestata da primari istituti finanziari e che, se le condizioni di bancabilità dei successivi lotti non si avverino entro tre anni decorrenti dall'approvazione del progetto dello stralcio funzionale, il concedente ha la facoltà di revocare la concessione rimettendo a gara l'intero collegamento autostradale: il NARS ha condiviso tale impostazione, proposta dal Ministero di settore, ma ha evidenziato la necessità che il sistema delle garanzie, delle penali, etc. faccia riferimento al valore dell'intero collegamento autostradale.

Anche in questo caso il NARS ha proposto puntuali prescrizioni che investono ulteriori aspetti dello schema convenzionale e dei relativi allegati.

A corredo dello schema di convenzione sono stati trasmessi, oltre al citato PEF Base, il piano finanziario regolatorio Base, il PEF Defiscalizzato ed il piano finanziario regolatorio Defiscalizzato, attuativi delle misure di defiscalizzazione.

Il NARS ha rilevato che la determinazione del valore dei parametri della formula del calcolo del WACC è stata effettuata in coerenza con quanto prescritto dalle Linee Guida citate.

Il tasso di remunerazione presenta una componente aggiuntiva, denominata "extra WACC", che viene applicata in maniera addizionale rispetto a quanto ottenuto con la metodologia classica:

- ✓ nel PFR/PEF Base tale componente è pari a 1,89 per cento;
- ✓ nel PFR/PEF Defiscalizzato tale elemento addizionale è pari allo 0,54 per cento e si riduce allo 0,37 per cento nel periodo di vigenza della Misura relativa a IRES e IRAP.

Con riferimento a questa componente aggiuntiva (denominata impropriamente "extra WACC") il NARS, pur osservando che non è prevista nel quadro regolatorio vigente, ha ritenuto di sottoporre all'attenzione del CIPE la possibilità di riconoscere la stessa nel caso di specie, in considerazione delle peculiarità dell'infrastruttura in questione, auspicando che tale componente sia inserita tra gli elementi oggetto di

offerta in sede di gara. Inoltre ha, in linea generale, indicato i presupposti in presenza dei quali prevedere una maggiorazione del genere, sottolineando che la misura e le modalità di applicazione della maggiorazione stessa debbono essere strettamente collegate e commisurate alla strategicità e all'interesse pubblico alla realizzazione dell'intervento.

Nel PEF Defiscalizzato, e specificamente nel Prospetto dell'equivalenza finanziaria, il contributo a fondo perduto è mutuato in un valore complessivo di misure pari a 9.237,2 milioni di euro, così suddivise:

- ✓ l'esenzione fiscale ai fini IRAP e IRES, per il periodo 2020 - 2037;
- ✓ la compensazione con il debito IVA per il periodo 2020 - 2037;
- ✓ la compensazione, per tutto il periodo di gestione, con il canone di concessione e con l'integrazione stabilita dall'art. 19, comma 9-bis, del decreto legge n. 78/2009.

Al termine della concessione non è previsto valore di "subentro".

Il CIPE, con delibera n. 73 dell'8 novembre 2013, ha approvato il progetto preliminare dell'opera e la proposta del promotore, recependo sostanzialmente – per quanto concerne i profili trattati dal NARS – le indicazioni dal medesimo formulate nel citato parere n. 7/2013. La delibera prevedeva che, prima della pubblicazione del bando di gara, venisse emanata apposita disposizione legislativa che escludesse esplicitamente dall'ambito di applicazione dell'art. 19, comma 2, del decreto legge n. 69/2013 le infrastrutture strategiche da realizzare mediante finanza di progetto ed assistite dalle misure di defiscalizzazione: ciò al fine di evitare qualsiasi dubbio interpretativo e dirimere possibilità di contenziosi, anche se il NARS, pur auspicando l'adozione di una disposizione del genere, aveva ritenuto che la disciplina recata dallo schema di atto convenzionale non fosse in contrasto con le più volte menzionate linee guida. La Corte dei Conti ha però ricusato il "visto" alla delibera in mancanza dell'avvenuta approvazione della prevista norma e dell'incertezza sui tempi di tale approvazione: ha, infatti, ritenuto che la delibera CIPE ed il successivo bando di gara sostanzino un *unicum* sì che l'impossibilità di dare seguito a quest'ultimo non è ininfluente ai fini della valutazione della legittimità della delibera. Per completezza si precisa che la norma in questione è stata poi inserita nel menzionato decreto legge n. 133/2014 (cd "decreto Sblocca Italia").

### **2.2.3 LA PRIMA APPLICAZIONE DI RIEQUILIBRIO ECONOMICO-FINANZIARIO (ex art. 143, comma 8, del Codice dei Contratti Pubblici)**

L'art. 143, comma 8, del Codice dei Contratti Pubblici, che prevede il parere del CIPE, sentito il NARS, nel caso di revisione del PEF, risponde alla necessità di rinegoziare (*i.e. ripristino dell'equilibrio economico finanziario*) una concessione durante la vita del contratto, circostanza che emerge, con grande frequenza proprio durante i periodi di crisi economica.

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

Il NARS, nel 2013, ha affrontato per la prima volta il tema del riequilibrio, con la linea metropolitana M4 del comune di Milano. Ciò ha comportato la necessità di individuare una metodologia in grado di stimare il giusto apporto di risorse pubbliche, per il ripristino dell'equilibrio economico finanziario. Infatti a differenza di una nuova concessione, in cui si può stimare *ex novo* l'apporto della contribuzione pubblica, nel caso del ripristino si deve tenere conto delle condizioni di partenza contenute nella concessione vigente.

Il ripristino delle condizioni di equilibrio è una attività composita che deve essere coerente con la distribuzione dei rischi definiti nella Convenzione oltre che con il PEF vigente.

Per quanto attiene alla distribuzione dei rischi tra le parti, il principio da seguire è che i rischi siano assegnati al soggetto (concedente o concessionario) che abbia le migliori capacità per gestirlo.

In termini generali, il soggetto privato deve trattenere/gestire il rischio costruzione e il rischio domanda di mercato e/o quello di disponibilità nel caso in cui il *main payer* sia la Pubblica amministrazione (PA). La PA, a titolo esemplificativo, invece, deve trattenere/gestire i rischi connessi sia agli adempimenti della parte pubblica sul rilascio di autorizzazioni, pareri e approvazioni, sia ai pagamenti e alla forza maggiore.

Naturalmente le parti possono, e in una certa misura devono, disciplinare contrattualmente i casi specifici dove ci siano interferenze reciproche nella gestione del rischio o nella presenza di fattori riconducibili ad eventi imprevedibili. La distribuzione dei rischi tra le parti, secondo le regole comunitarie non è subordinata solo da eventuali richiami del contratto, ma ha natura prescrittiva.

Il Codice con la definizione dei contratti di partenariato pubblico-privato, di cui fanno parte le concessioni, ai sensi dell'art. 3, comma 15-ter del Codice, indica che tali contratti devono presentare una "allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni comunitarie vigenti". A tal proposito, si evidenzia che la documentazione degli organismi pubblici specializzati come l'EPEC (*European PPP Expertise Centre*), a livello comunitario, l'UTFP (Unità Tecnica Finanza di Progetto - CIPE - DIPE -

Presidenza del Consiglio dei Ministri) e l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP), a livello nazionale, nonché le pronunce giurisprudenziali, danno conto di questa posizione.

L'evoluzione giurisprudenziale della Corte europea di Giustizia e un lavoro di verifica di impatto negli Stati europei ha, poi, portato ad incardinare questi principi ed altri nella nuova "Direttiva concessioni", 2014/23/UE.

Il PEF quantifica il valore dell'equilibrio economico finanziario della concessione. La definizione del Codice, contenuta nell'art. 143, comma 7, specifica che "il contratto deve contenere il piano economico-finanziario di copertura degli investimenti e della connessa gestione per tutto l'arco temporale prescelto". Al comma 8, il medesimo articolo, fa, invece, esplicito riferimento alla necessità di "assicurare il perseguimento dell'equilibrio economico finanziario degli investimenti del concessionario (...) tenendo conto del rendimento della concessione, della percentuale del prezzo (*i.e. contributo pubblico ndr*) (...) rispetto all'importo totale dei lavori e dei rischi connessi alle modifiche delle condizioni di mercato".

Il rispetto di queste condizioni di equilibrio nella redazione del PEF nella fase di sottoscrizione della concessione deve essere presente anche nelle eventuali fasi di rinegoziazione successive del contratto (*i.e. riequilibrio*). Il motivo risiede nel fatto che l'interesse pubblico è quello della realizzazione e gestione dell'opera pubblica e se il PEF non prevedesse il recupero degli investimenti e il legittimo ritorno sul capitale investito determinerebbe il fallimento dell'operazione (*i.e. default*).

La PA assicurando il perseguimento delle condizioni di equilibrio del PEF adempie ad un obbligo che tutela il proprio interesse, affinché i contratti complessi e di lunga durata siano portati a conclusione. Pertanto, al fine di evitare *extra* rendimenti si ripristina la redditività del concessionario, che è misurata dal TIR azionisti: in altri termini, il Tir azionisti previsto nella concessione modificata sarà pressoché identico a quello della concessione vigente. La redazione del PEF deve rispettare gli eventuali e ulteriori requisiti di bancabilità (*i.e. sostenibilità finanziaria*), o meglio le condizioni di finanziabilità che gli istituti di credito richiedono nel momento in cui si accede alle loro linee di credito per ri-finanziare l'operazione, in altri termini è possibile che la concessione modificata preveda la presenza di un DSCR superiore a quello della convenzione vigente.

Tale approccio metodologico oltre ad avere un base logica e tecnica trova ulteriore fondamento nell'art. 144 del Codice dei Contratti che prevede: "...i bandi e i relativi allegati, ivi compresi, a seconda dei casi, lo schema di contratto e il piano economico finanziario sono definiti in modo da assicurare adeguati livelli di bancabilità dell'opera". Infatti l'assenza di adeguati livelli di bancabilità dell'opera impedisce la determinazione di un corretto equilibrio del PEF, facendo venire meno le condizioni di adempimento delle obbligazioni del concessionario.

Dal punto di vista tecnico, la linea metropolitana M4 Lorenteggio-Linate è stata inizialmente suddivisa in due tratte funzionali:

- ✓ 1^ tratta funzionale: Lorenteggio – Sforza/Policlinico;

- ✓ 2^ tratta funzionale: Sforza/Policlinico – Linate.

I progetti preliminari delle due tratte funzionali sono state approvate rispettivamente con le delibere del CIPE n. 92/2007 e n. 70/2008

Il progetto definitivo dell'intera linea M4 da Lorenteggio a Linate, costituito dai progetti definitivi delle predette tratte, introduce una serie di modifiche al progetto definitivo della seconda tratta funzionale Sforza/Policlinico-Linate, approvato dal Comitato con delibera n. 99/2009, e posto a base di gara dal Comune di Milano. Le modifiche sono state dettate essenzialmente dalla necessità di contenere i tempi di realizzazione delle opere, per potenziare i collegamenti con gli aeroporti in tempo utile per lo svolgimento dell'EXPO 2015.

In particolare, al fine di anticipare la realizzazione delle stazioni Linate e Forlanini FS, funzionali alla connessione fra l'aeroporto e il sistema ferroviario urbano, la tratta è stata ulteriormente suddivisa in due sub tratte, individuando la c.d. "tratta EXPO" (sub tratta 1), comprendente le stazioni di Forlanini FS, Forlanini Quartiere e Linate aeroporto.

**Fig. 19: Planimetria linea metropolitana M4 di Milano**



Il cronoprogramma di realizzazione della linea M4 prevede:

- ✓ per l'intera linea, 78 mesi complessivi a decorrere dalla data di stipula della convenzione di concessione;
- ✓ per la "tratta EXPO", interessata dalla consegna anticipata dei lavori e dall'inizio di prime attività in data 6 marzo 2012, lavori, prove e fase di pre-esercizio saranno conclusi entro il 30 aprile 2015. Dopo i 6 mesi di esercizio in funzione dell'EXPO, la tratta sarà definitivamente completata.

Dal punto di vista economico, il costo del progetto definitivo unificato (Tratta 1 e Tratta 2) risulta pari a 1.819,7 milioni di euro rispetto a quelli preventivati pari a 1.647,5 milioni di euro.

**Figura 20: Canali di Finanziamento metro M4**

Canale di Finanziamento		Disponibilità [MEuro]	%
Stato	Fondi Expo	480,00	43,2%
	Legge Obiettivo	240,00	
	Fondi Legge 222/07	9,90	
	Fondi FAS	56,13	
Comune	Fondi Comune di Milano	400,12	22,0%
Privati	Finanziamento dei privati quantificato nella gara d'appalto	461,35	25,3%
Totale disponibilità		1.647,50	90,5%
Costo Progetto Definitivo Unificato		1.819,70	100,0%
<b>Residuo rispetto a costo Progetto Definitivo Unificato</b>		<b>172,2</b>	<b>9,5%</b>

Pertanto, rispetto al costo del progetto definitivo unificato, il residuo necessario alla copertura totale ammonta a Euro 172,2 milioni, a lordo dell'IVA.

Nel caso di specie la revisione del PEF tiene conto di alcune modifiche, in particolare:

- ✓ progetto definitivo concordato fra Comune e RTI Impregilo e relativo Quadro Tecnico Economico (QTE), dal costo totale di lavori e somme a disposizione pari a 1.819,7 milioni di euro;
- ✓ risultanze della *due diligence* legale/fiscale preliminare (nuove aliquote IVA e IRAP, calcolo imponibile IRAP durante la costruzione, dichiarazione annuale IVA, tempistiche di rimborso IVA e relativa garanzia, calcolo imponibile IVA durante la gestione, nuovo metodo per il riporto a nuovo delle perdite fiscali, parziale deducibilità degli oneri finanziari, calcolo del capitale circolante);
- ✓ slittamento delle date di 2,5 anni (data di inizio PEF portata dal 1° gennaio 2011 al 1° luglio 2013);
- ✓ inserimento di una struttura finanziaria preliminare, passibile di ulteriori modifiche, che ad oggi ipotizza un finanziamento a lungo termine e il possibile coinvolgimento di soggetti istituzionali (es. CDP, BEI) in affiancamento alle banche commerciali;
- ✓ necessità di gestire eventuali perdite oltre i limiti di cui all'art. 2446 del Codice civile;



- ✓ richiesta di uno stanziamento di ulteriori contributi statali per 172,2 milioni di euro, pari alla differenza fra QTE del progetto definitivo e costi previsti dal PEF di offerta.

Le suddette modifiche hanno determinato un ripristino dell'equilibrio economico finanziario senza incrementi di rendimento a favore degli azionisti, in particolare gli indici di redditività del progetto indicano che lo stesso è in grado di generare risorse per coprire i costi d'investimento e i costi operativi. Infatti il Tasso Interno di Rendimento (TIR) dell'azionista privato rimane pressoché invariato (6,24%) rispetto a quello dei PEF esaminati dal CIPE in sede di approvazione dei progetti preliminari delle suddette tratte, in particolare: i. tratta 1 Lorenteggio – Sforza/Policlinico il TIR dell'azionista è pari a circa l'8%, ii. tratta 2 Sforza/Policlinico – Linate il TIR dell'azionista è pari a circa il 7 per cento.

La sostenibilità finanziaria presenta un quoziente di bancabilità, segnatamente il *Debt Service Cover Ratio* minimo pari a ca. 1,35x, che è in linea con l'attuale prassi di mercato.

Al fine di garantire la finanza pubblica, il NARS, ha richiesto l'inserimento in convenzione di una clausola di rifinanziamento (*i.e. refinancing*) che preveda la retrocessione parziale dei benefici economici derivanti da un eventuale rifinanziamento a favore del concedente. Tale clausola è opportuna alla luce del fatto che il contributo pubblico da erogare per ripristinare l'equilibrio è definito in fase *ex ante* e in un periodo storico in cui i costi del finanziamento risultano essere ai livelli più elevati degli ultimi 10 anni. In altri termini, se nei prossimi anni si verificassero delle condizioni di accesso al credito più convenienti, parte degli eventuali benefici del rifinanziamento sarebbero condivisi con l'Amministrazione Concedente. Dal punto di vista operativo, il beneficio potrà essere condiviso sotto forma di:

1. riduzione del valore del Canone di Disponibilità riconosciuto al Concessionario per la durata residua della Concessione;
2. retrocessione di una quantità di denaro;
3. riduzione delle tariffe all'utenza.

La congruità della retrocessione dovrebbe essere connessa al livello di rendimento dell'azionista sopra individuato.

Altro aspetto su cui si è soffermato il NARS è quello inerente ai costi di rottura del finanziamento, in particolare l'aspetto relativo alle penali connesse all'eventuale accensione dei contratti di *hedging*. Infatti si ritiene opportuno, come anche indicato recentemente dalla deliberazione 222/2014/PAR della Corte dei Conti Sezione regionale di controllo della Lombardia, l'esigenza di evitare che attraverso le clausole contrattuali si concreti un accollo *ex post*, per la parte pubblica, dei rischi discendenti dalla stipula di un contratto di finanza derivata da parte del soggetto privato.

Alla luce di quanto sopra rappresentato e della esperienza del DIPE in materia di infrastrutture pubbliche, appare evidente che a differenza del settore autostradale che conferma la peculiarità di richiedere una minore contribuzione pubblica, gli altri settori infrastrutturali, come quello del Trasporto Pubblico Locale in cui rientra la Linea M4, hanno bisogno di una contribuzione pubblica significativa rispetto al costo totale dell'investimento. Il massiccio ricorso alla contribuzione pubblica si giustifica con il perseguimento di benefici di carattere socio – economico. Tale tema pone la stringente questione della valutazione *ex-ante*. Infatti, alla luce del fatto che la domanda potenziale di infrastrutture è superiore alla capacità del sistema economico di finanziarle, il miglioramento dei processi di valutazione *ex ante* rappresenta l'unico strumento per indirizzare i fondi pubblici verso i progetti più adatti a creare valore.

### **3 CONCLUSIONI**

Il NARS, istituito dal CIPE quale struttura a proprio supporto per l'attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità non rientranti nell'ambito di competenza di apposita Autorità, è venuto nel tempo ad assumere una importante rilevanza istituzionale, in quanto destinatario di specifici adempimenti posti a suo carico direttamente dalla legge e chiamato, da un lato, a svolgere compiti a tutela della finanza pubblica quale organismo consultivo del Comitato e, dall'altro, ad assolvere funzioni che travalicano l'ambito dei suddetti servizi di pubblica utilità.

Nel corso del 2013, il Nucleo si è trovato ad operare in una fase particolarmente complessa, che ha visto l'avvio dell'operatività dall'Autorità dei trasporti e che ha segnato la prima fase di attuazione di norme che hanno ampliato la sfera di attribuzioni del Nucleo medesimo. In tale contesto, il NARS ha indirizzato la propria attività, prevalentemente, sulla regolamentazione degli istituti recentemente attribuitigli dalla legge a tutela della finanza pubblica.

Come esposto al punto 2.1, il NARS ha predisposto il documento concernente le Linee Guida in materia di misure di defiscalizzazione normate dall'art. 18 della legge n. 183/2011 (parere n. 1), prevedendo in tale fase l'applicazione delle Misure stesse soltanto con riferimento alle "opere del Programma delle infrastrutture strategiche di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 443/2001" (PIS).

Il documento non intende esaurire la portata del nuovo strumento, ma si limita a disciplinare l'applicazione delle Misure alle opere incluse nel PIS che siano realizzate, ovvero già affidate o in corso di affidamento. Sebbene la normativa menzioni, in senso generico, le "infrastrutture di interesse strategico", la rilevata limitazione alle opere incluse nel PIS contenuta nella predette Linee Guida è connessa sia alla "novità" dello strumento, del quale lo stesso Legislatore ha evidenziato il carattere sperimentale, sia alle complessità sottese all'applicazione delle Misure e delle relative Linee Guida, derivanti dalle peculiarità della materia di cui trattasi, dai diversi interessi pubblici coinvolti e dalle specificità caratterizzanti i singoli interventi.

Da tutto ciò discende, da un lato, la necessità di verificare, di volta in volta, l'effettiva efficacia delle Linee Guida e, dall'altro, il dovere di apportare le eventuali modifiche alle stesse, al fine di consentirne una corretta applicazione, ovvero di garantirne un adeguato ambito di operatività, come tra l'altro già accaduto tramite l'integrazione effettuata alla versione originaria della delibera n. 1/2013.

Il NARS ha, inoltre, proceduto ad integrare la disciplina regolatoria recata dalla delibera CIPE n. 39/2007 per le concessioni autostradali vigenti, definendo le modalità di revisione dei piani economico - finanziari al termine di ciascun periodo regolatorio quinquennale (parere n. 2) e dettando la disciplina generale dei requisiti di solidità patrimoniale (parere n. 3).

La delibera CIPE che ha recepito, in gran parte, i contenuti del parere n. 2 ha consentito di procedere alla revisione dei piani di varie Società autostradali e di fissare, in tale contesto, tariffe a livelli adeguati ad assicurare la realizzazione degli investimenti programmati e/o la prosecuzione di quelli in corso, concorrendo così a sbloccare, almeno in parte, i cantieri. Le direttive impartite dal Comitato a seguito della formulazione del parere n. 3 mirano, invece, alla tutela della finanza pubblica perché impongono un costante monitoraggio della situazione finanziaria delle concessionarie, al fine di evitare che le medesime maturino nel tempo pesanti posizioni debitorie che possano comunque creare i presupposti per la corresponsione di indennizzi rilevanti a carico del concedente.

Anche i pareri resi sui casi concreti, pur se recepiti in delibere che non sempre hanno avuto buon esito, prevalentemente per motivi non attinenti agli aspetti trattati in sede NARS, presentano un particolare interesse perché riferiti a nuove concessioni o perché attuativi di meccanismi di recente introduzione, mirati a favorire il rilancio delle infrastrutture quale fattore concorrente al superamento dell'attuale periodo di crisi economica.

Tra l'altro, detti pareri investono opere per un valore di complessivi 12.255 milioni di euro come risulta dalla tabella sottostante nella quale sono riepilogati, per ciascuna delle infrastrutture oggetto dei pareri NARS, i principali dati inerenti il costo, gli investimenti, nonché la durata della concessione che, per quanto concerne le autostrade, è quella posta a base di gara.

**Figura 21: Schema riepilogativo**

<b>Infrastruttura stradale</b>	<b>Durata Concessione</b> <i>(anni)</i>	<b>Costo</b> <i>(mil. €)</i>	<b>Finanz. Pubblico</b> <i>(mil. €)</i>	<b>Finanz. Pubblico massimo</b> <i>(mil. €)</i>
Corridoio intermodale Roma – Latina e collegamento Cisterna – Valmontone (c.d. Pontina) <i>Collegamento A12 - Roma (Tor de'Cenci)</i> <i>Roma (Tor de'Cenci) - Latina Nord</i> <i>Cisterna - Valmontone</i>	<b>50</b>	<b>2.425</b>  520 1.319 586	<b>468</b>	<b>970</b>
Autostrada A21 Piacenza - Cremona - Mantova	<b>29</b>	<b>752</b>	-	-
Corridoio di viabilità autostradale dorsale centrale tratta E45 - E55 (collegamento autostradale Orte - Mestre) <i>lotto1: ammod. E45 Orte - Ravenna</i> <i>lotto2: Ravenna - Ferrara (Porto Garibaldi)</i> <i>lotto3: Ferrara (Porto Garibaldi) - Mestre</i> <i>lotto4: completam. E45 Orte - Ravenna</i>	<b>49</b>	<b>7.259</b>  2.891 1.137 2.172 1.059	misure agevolative L. 183/12	
Metropolitana di Milano M4 <i>lotto1: Lorenteggio - StorzalFolcino</i> <i>lotto2: StorzalFolcino - Linate</i>	<b>30</b>	<b>1.819</b>	<b>1.186</b>	-

Sono stati così sbloccati, già nel 2013, lavori per complessivi 4.244 milioni di euro, mentre i residui 8.011 milioni di euro sono riferiti ad opere che sono state licenziate definitivamente nel 2014, ma per le quali i pareri NARS hanno segnato l'avvio della procedura e hanno consentito di eliminare, intanto, le prime criticità suscettibili di influire sull'iter successivo.

Tra tali pareri, particolarmente significativo è il parere concernente il collegamento autostradale Orte - Mestre, in quanto il NARS, da un lato, offre una definizione del concetto di "equilibrio del PEF" (quale contemporanea presenza delle condizioni di equilibrio economico e di equilibrio finanziario) rilevante anche ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 143, comma 8, del Codice dei Contratti Pubblici e, dall'altro, ammette – nella rilevata ottica di incentivare gli operatori privati ad investire nella realizzazione di interventi infrastrutturali – la possibilità di riconoscere componenti aggiuntive al WACC secondo una sistematica che le audizioni condotte sull'ERP hanno rilevato già presente in altri settori, come, ad esempio, quello energetico e che, in qualche modo, è presupposta nella raccomandazione della Commissione europea n. 2010/572/UE datata 20 settembre 2010, concernente l'accesso regolamentato alle reti di nuova generazione.

Come anticipato, il NARS ha anche tratteggiato una prima disciplina del meccanismo di cui trattasi e, nelle more di una più compiuta definizione dei criteri basati sull'analisi dei benefici netti attesi, ha sottolineato che la componente aggiuntiva può essere riconosciuta solo per opere che abbiano la connotazione di infrastruttura strategica essenziale e generino rilevanti esternalità sul sistema economico di riferimento, attraverso la migliore valorizzazione di infrastrutture

logistiche già esistenti e/o effetti di rete riguardanti porzioni significative del sistema trasportistico. Il Nucleo stesso ha, inoltre, precisato che la misura e le modalità di applicazione del nuovo meccanismo di incentivazione debbano essere commisurate all'entità degli investimenti previsti, elaborando quattro categorie di incentivazioni di entità crescente in relazione all'elevazione del valore degli investimenti.

Per il futuro il NARS, fermo restando l'espletamento delle istruttorie sui casi concreti e l'assistenza alle Amministrazioni che ne facciano richiesta, intende valorizzare ancor più quella funzione di tutela della finanza pubblica a supporto del CIPE che progressivamente gli è stata assegnata e, in tale contesto, operare soprattutto su due grandi direttrici:

- ✓ proseguire l'attività di regolamentazione dei nuovi istituti in relazione a quella funzione di stimolo che i medesimi sono mirati ad assumere, in una prospettiva di completo superamento della fase critica che ha nell'ultimo periodo interessato il Paese. In tale ottica, valutare l'opportunità di integrazioni alle Linee Guida in tema di misure di defiscalizzazione e formulare prime indicazioni in materia di riconoscimento del "credito d'imposta", che è l'altro strumento introdotto di recente per stimolare gli investimenti privati e sul quale il NARS è chiamato ad esprimersi;
- ✓ proporre linee guida anche per un'organica applicazione delle disposizioni sul riequilibrio dei piani economico - finanziari contenute nei commi 8 e 8 bis dell'art. 143 del Codice dei Contratti Pubblici.

## APPENDICE 1 - SETTORE AUTOSTRADALE

### ASSETTO

Il settore autostradale può essere suddiviso sostanzialmente in tre macro aree di riferimento:

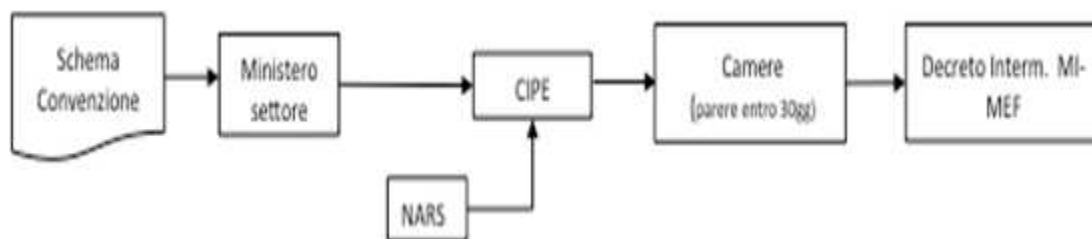


Le convenzioni nello specifico sono volte a disciplinare:

- ✓ le modalità di aggiornamento delle tariffe autostradali da determinarsi in base all'evoluzione del traffico, alla dinamica dei costi, al tasso di efficienza e di qualità conseguibile dalla singola società concessionaria;
- ✓ la destinazione degli extra-profitti generati dallo svolgimento sul sedime demaniale di attività commerciali;
- ✓ il meccanismo di recupero dei maggiori introiti tariffari per investimenti programmati ma non effettivamente realizzati;
- ✓ le modalità di riconoscimento degli adeguamenti tariffari esclusivamente a fronte della effettiva realizzazione degli investimenti programmati nei piani finanziari;
- ✓ gli obblighi informativi in capo alle società concessionarie nei confronti di ANAS;
- ✓ il riequilibrio dei rapporti concessori, tramite l'utilizzo a fini reddituali oppure la valorizzazione dei sedimi destinati a scopi strumentali o collaterali rispetto a quelli della rete autostradale;
- ✓ le sanzioni e le penali a carico delle società concessionarie in caso di inadempimento degli obblighi convenzionali;
- ✓ l'individuazione di meccanismi volti a garantire una gestione più efficiente, efficace ed economica del procedimento di decadenza dalla concessione.

Per l'approvazione delle predette convenzioni uniche, l'articolo stabilisce una procedura alquanto complessa ricostruita nella figura a pagina seguente.

Nel primo caso la procedura prevede, nello specifico, che lo schema di convenzione sottoscritto dalle parti va inoltrato al Ministero di settore, il quale procede a trasmetterlo al CIPE che a sua volta, previo parere del NARS, delibera.



Decorso il termine dei 30 giorni senza che le Camere si siano espresse, la procedura può comunque essere completata con l’emanazione del decreto interministeriale di approvazione.<sup>7</sup>

Le convenzioni sottoscritte e approvate, secondo queste modalità, sono l’autostrada Asti – Cuneo e le nuove concessioni per la realizzazione dell’autostrade Bre.Be.Mi, Pedemontana Lombarda e Tangenziale Est Esterna Milano (TEEM). Queste ultime tre sottoscritte tra Concessioni Autostradali Lombarde (CAL), società per azioni mista a partecipazione paritetica del 50% tra ANAS S.p.A. e la Regione Lombardia, in qualità di concedente e le rispettive concessionarie autostradali.

Con l’articolo 43 del D.L. 201/2011 (c.d. “Salva Italia”), sono state confermate le competenze del CIPE e del NARS in ordine agli aggiornamenti ed alle revisioni delle convenzioni autostradali vigenti che comportano variazioni o modificazioni al piano degli investimenti o ad aspetti regolatori, è stato previsto la modifica dell’*iter* procedimentale che termina solo con decreto MIT-MEF, ma che ha imposto il recepimento delle prescrizioni dettate dal CIPE (attraverso il parere del NARS), ai

<sup>7</sup> Entro sessanta giorni, segue la registrazione della Corte dei Conti.

fini dell'invarianza di effetti sulla finanza pubblica, anche negli schemi di convenzione autostradale approvati *ex lege*.

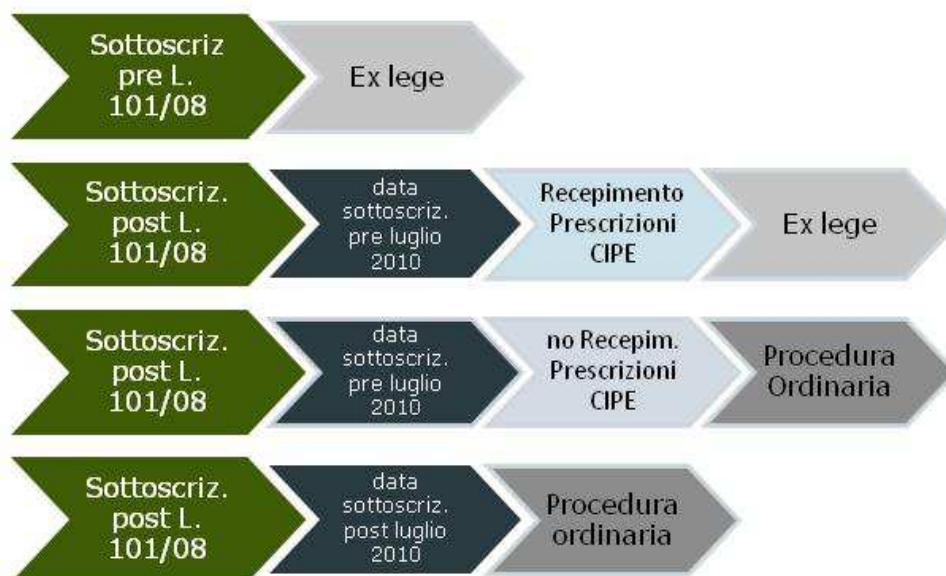
Anche per effetto di tale complessità, gli atti convenzionali sono stati poi successivamente approvati *ex lege*.



Il secondo caso comprende le Concessioni approvate *ex lege* purché le stesse convenzioni fossero state firmate prima dell'entrata in vigore del decreto medesimo (8 giugno 2008), prorogato al 31 luglio 2010.<sup>8</sup> L'approvazione degli schemi era, comunque, subordinata al recepimento delle prescrizioni del CIPE volte a tutelare la finanza pubblica.

Si riporta uno schema riepilogativo che illustra l'iter approvativo a cui è soggetto un determinato schema di convenzione a seconda del momento in cui è intervenuta la sottoscrizione con ANAS.

**Figura 22: Iter approvativo distinto per periodo di sottoscrizione**

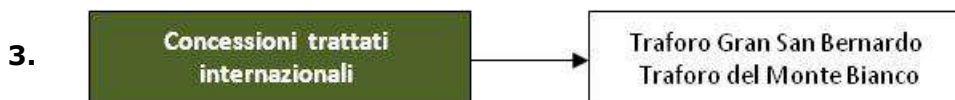


Quasi tutte le convezioni sottoscritte dalle concessionarie con l'ANAS sono state approvate per legge: di queste n. 9 approvate con L. 108/2008 e n. 10 ai sensi della legge n. 191/2009, subordinatamente al recepimento delle prescrizioni dettate, sulla base dei pareri espressi dal NARS, dal CIPE al fine di assicurare l'invarianza di effetti sulla finanza pubblica. A queste occorre aggiungere quella di

<sup>8</sup> Tale termine, inizialmente prorogato al 31 dicembre 2009 dall'articolo 2, comma 202, lett. a) della legge n. 191/2009, è stato, con l'articolo 47 del decreto legge n. 78/2010, prorogato al 31 luglio 2010.



Concessioni Autostradali Venete (CAV) una società per azioni costituita per legge (art.2, comma 290 L.244/2007) il 1° marzo 2008 da ANAS S.p.A. e Regione Veneto, con il compito di gestire il passante di Mestre e rimborsare all'ANAS le somme anticipate per la costruzione dello stesso. La CAV gestisce, oltre il Passante anche, dal 1° dicembre 2009, le tratte autostradali già in concessione alla Società delle Autostrade di Venezia e Padova e cioè il tratto della A4 tra Padova e Mestre, il Raccordo Marco Polo e, soprattutto, la Tangenziale Ovest di Mestre.



L'ultimo caso riguarda le Concessioni delle tratte internazionali relative ai trafori di collegamento con la Svizzera, T1 – Traforo del Monte Bianco e T2 Traforo del Gran San Bernardo, ad esclusione del T3 -Traforo del Frejus che ricade nell'ambito della concessione dell'autostrada A32 Torino – Bardonecchia.

### REGOLAMENTAZIONE

Negli ultimi anni il settore è stato regolamentato da differenti interventi normativi riguardanti sia le concessioni e le relative convenzioni, sia i sistemi di regolazione tariffaria.

Nello specifico questi ultimi sono disciplinati sostanzialmente da:

- ✓ del. CIPE n. 319 del 1996;
- ✓ del. CIPE n. 39 del 2007;
- ✓ legge n. 2 del 2009 e ss.mm.ii.

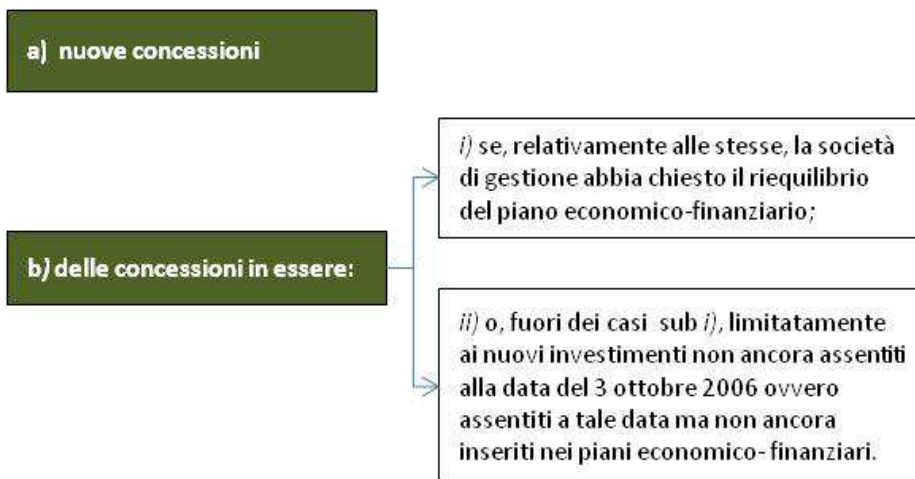
in particolare:

- a. delibera CIPE n. 319 del 1996, si applica per:

schemi di convenzione sottoscritti prima dell'entrata in vigore della legge n. 286/2006 (3 ottobre 2006) e nell'ipotesi in cui le società di gestione non hanno richiesto il riequilibrio del piano economico-finanziario o non prevedono la realizzazione nuovi investimenti.

Il sistema tariffario della delibera CIPE n. 319/1996 si applica agli schemi di convenzione sottoscritti prima dell'entrata in vigore della citata legge n. 286/2006 e che non hanno chiesto il riequilibrio del piano economico-finanziario o non prevedano la realizzazione di nuovi investimenti.

**b.** delibera CIPE n. 39 del 2007 – che si applica per:



Il sistema tariffario previsto dalla delibera CIPE n. 39/2007 si applica agli schemi di convenzione sottoscritti dopo il 3 ottobre 2006, oppure prima di tale data se hanno chiesto il riequilibrio del piano economico-finanziario o prevedono la realizzazione di nuovi investimenti non ancora assentiti in concessione alla data del 3 ottobre 2006 ovvero assentiti a tale data ma non ancora inseriti nei piani economici-finanziari.

**c.** legge n. 2 del 2009 e ss.mm.ii., che ha introdotto il modello semplificato.

**Il sistema semplificato si applica agli schemi convenzionali per i quali la società concessionaria presenti richiesta di concordare con il concedente una formula di adeguamento tariffario semplificata.**

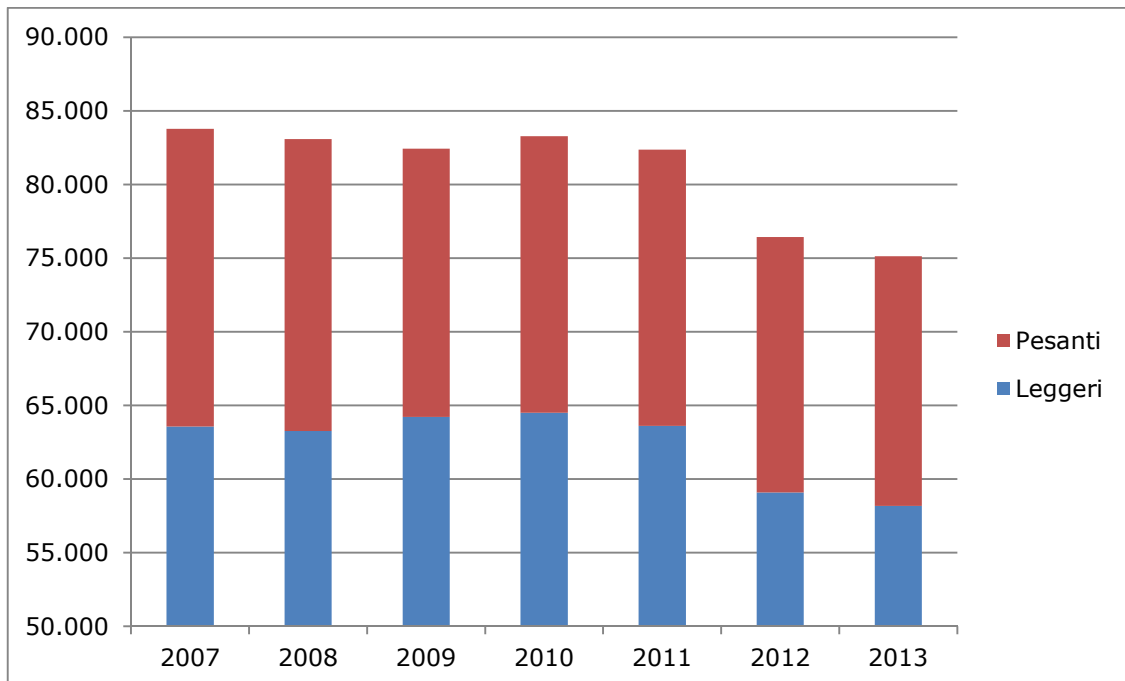
Il sistema tariffario semplificato introdotto dalla legge n. 2/2009 si applica agli schemi di convenzione sottoscritti entro il 31 luglio 2010, per i quali la società concessionaria avanzi la richiesta di concordare con il concedente una formula di adeguamento tariffario semplificata.

La formula semplificata prevede, in particolare, l'applicazione di una percentuale, costante per l'intera durata della convenzione, del tasso di inflazione effettivo nell'anno precedente, a cui si aggiunge una componente tariffaria volta a remunerare i nuovi investimenti.

## ANDAMENTO

La grande recessione ha progressivamente dispiegato i suoi effetti sull'andamento del traffico autostradale, portando a una sostanziale contrazione che, in particolare, nel 2012 ha assunto dimensioni drammatiche. L'effetto cumulato sulle percorrenze nei segmenti autostradali in concessione nel periodo 2007-2013 è, infatti, pari a una riduzione dell'ordine del 10 per cento, determinata dal combinato disposto della caduta dei veicoli pesanti del 16 per cento e dei leggeri dell'8 per cento.

**Figura 23: andamento traffico autostradale tratti in concessione (mil. veic./km)**



Fonte: Aiscat Informazioni, Edizione semestrale, nn. 3 - 4, annualità 2007-2013.

Questo andamento rappresenta la prima inversione del *trend* storico del traffico autostradale che nel 2013, sulla rete in concessione, risulta essere complessivamente inferiore a quello determinatosi nel 2002.

Ovviamente l'impatto della riduzione del traffico autostradale varia a seconda dei tratti in concessione considerati in maniera estremamente significativa, a causa sia di specifiche condizioni economiche territoriali, come ad esempio l'impatto della crisi sulle attività produttive dei territori interessati e, quindi, sugli andamenti del traffico pesante, sia di situazioni peculiari relative alle singole tratte (lavori intercorsi, apertura di corsie, ecc.) nel periodo in questione.

**Figura 24: Traffico per singola tratta dell'intera rete autostradale (2007-2013)**

Tratte autostradali	2007	2013	$\Delta\%$ 2007-2013
Asti-Cuneo	-	125,7	-
Padova-Mestre	765,3	1.080,8	41,2
Trafo G. S. Bernardo	7,7	8,2	5,8
Milano-Brescia	3.534,7	3.645,1	3,1
Livorno-Civitavecchia (tratto Livorno-Rosignano M.)	251,4	255,0	1,4
Mestre-Belluno (Pian di Vedoia)	664,4	668,8	0,7
Trafo M. Bianco (tratta italiana)	10,3	10,4	0,6
Sarre-Trafo M Bianco (tratto Sarre-Morgex)	103,5	103,7	0,2
Torino-Milano	2.192,9	2.157,5	-1,6
Trento-Vicenza-Rovigo (tratto Vicenza-Piovene)	305,2	298,0	-2,4
Milano-Varese e Lainate Como-Chiasso	2.462,6	2.313,2	-6,1
Caserta-Nola-Salerno	840,3	789,4	-6,1
Bologna-Padova	2.029,5	1.901,8	-6,3
Brennero-Modena (tratto Brennero-Verona)	3.288,8	3.075,6	-6,5
Milano-Serravalle	1.562,8	1.455,2	-6,9
Napoli-Salerno	1.576,0	1.450,6	-8
Brescia-Padova	4.997,7	4.581,5	-8,3
Brennero-Modena (tratto Verona-Modena)	1.447,3	1.326,3	-8,4
Raccordo di Ravenna	193,8	176,1	-9,1
Milano-Bologna	5.864,9	5.324,3	-9,2
Roma-Aquila-Teramo e Roma-Pescara (tratto Torano-Teramo)	430,2	390,4	-9,3
Piacenza-Brescia (e dir. per Fiorenzuola)	1.037,8	931,6	-10,2
Genova-Serravalle	646,5	580,1	-10,3
Savona-Genova	942,0	844,9	-10,3
Bologna-Ancona	5.642,9	5.037,6	-10,7
Torino-Savona	970,7	861,8	-11,2
Mestre-Trieste (con dir. Palmanova-Udine e Portogruaro Conegliano)	2.715,1	2.408,2	-11,3
Voltri-Gravellona Toce (tratto Voltri-Alessandria e raccordo con A7)	1.124,2	991,9	-11,8
Trafo Fréjus	12,1	10,6	-11,9
Roma-Aquila-Teramo e Roma-Pescara (tratto Roma-Torano)*	1.307,8	1.148,6	-12,2
Ventimiglia-Savona	1.358,7	1.189,4	-12,5
Tangenziale di Napoli	1.059,7	926,7	-12,6
Messina-Catania	881,7	770,3	-12,6
Firenze-Roma	5.260,5	4.594,1	-12,7
Ivrea-Santhià	153,3	133,4	-13
Bologna-Firenze	1.840,6	1.597,9	-13,2
Parma-La Spezia	882,6	764,9	-13,3
Genova-Sestri Levante	957,7	830,8	-13,3
Messina-Palermo	935,9	808,5	-13,6

Diramazione A8/A26	539,1	465,0	-13,7
Firenze-Pisa N.	1.677,7	1.442,0	-14
Voltri-Gravellona Toce (tratto Alessandria-Gravellona e colleg. Santhià)	1.089,0	933,1	-14,3
Roma-Napoli	5.167,5	4.429,4	-14,3
Napoli-Canosa	1.518,4	1.299,1	-14,4
Ancona-Pescara	2.153,8	1.835,5	-14,8
Quincinetto-Aosta	402,9	342,4	-15
Roma-Civitavecchia	737,4	627,1	-15
Sestri Levante - Livorno (con dir. per La Spezia)	2.119,6	1.772,3	-16,4
Torino-Bardonecchia	346,6	289,0	-16,6
Torino-Piacenza	2.260,8	1.862,7	-17,6
Collegamento Firenze-Roma e Roma-Napoli	640,7	514,0	-19,8
Roma-Pescara (tratto Torano-Pescara)	658,0	526,0	-20,1
Torino-Ivrea-Quincinetto	431,4	342,0	-20,7
Pescara-Lanciano	677,2	537,1	-20,7
Lanciano-Canosa	1.406,0	1.095,2	-22,1
Canosa-Bari-Taranto	868,3	671,9	-22,6
Udine-Tarvisio	731,9	531,7	-27,4
<b>TOTALE</b>	<b>83.787,2</b>	<b>75.122,0</b>	<b>-10,3</b>

\* Comprensivi dei veicoli-km del tratto di penetrazione urbana (km 7,2).

Fonte: ASR Lombardia, 20 Trasporti / 20.03 Veicoli, traffico, incidenti, patenti / Scheda 20.03.02, anno 2013.

Tali andamenti si ripercuotono quindi in modo differenziato sull'attività delle società concessionarie che gestiscono le diverse tratte.

Nella tabella seguente sono rappresentati per ciascuna società concessionaria (trafori esclusi): i Km gestiti, il traffico (leggero, pesante e totale) determinatosi nel 2013 e la variazione percentuale intercorsa rispetto all'anno precedente. Si evidenzia, in particolare, come solo tre concessionarie presentino un andamento del traffico in controtendenza rispetto al dato generale che vede una riduzione tra il 2012 e il 2013 di circa l'1,7 per cento delle percorrenze (distinto per i leggeri in - 1,5 per cento e per i pesanti in - 2,3 per cento), ovvero le Autostrade Meridionali, l'Asti-Cuneo e la S.A.T., che hanno riportato una crescita rispettivamente di circa 2,3 per cento, l'11,5 per cento e il 4,5 per cento. Mentre, per le Autostrade Meridionali si tratta di una sorta di parziale recupero del traffico perso nel corso del 2012, per le altre due concessionarie anche il 2012 presentava un andamento in crescita e quindi in direzione opposta al dato generale.

**Figura 25: Traffico nelle autostrade in concessione 2013 e variazioni 2013-2012**

Concessionarie	Km	Traffico (veic./Km)					
		Leggeri		Pesanti		Totale	
	2013	2013	Δ% 2013- 2012	2013	Δ% 2013- 2012	2013	Δ% 2013- 2012
AUTOSTRADE PER L'ITALIA	2.854,6	33.970.315.090	-1,44%	9.744.529.521	-2,60%	43.714.844.611	-1,70%
AUTOVIE VENETE	210,2	1.703.410.116	-3,15%	704.792.473	-1,42%	2.408.202.589	-2,65%
MI. SERRAV. - MI. TANG.*	86,3	1.183.743.286	-1,85%	271.370.183	-1,56%	1.455.113.469	-1,80%
BRESCIA-PADOVA	196,9	3.568.034.567	-0,80%	1.311.610.170	-1,34%	4.879.644.737	-0,94%
C.A.V.*	55,6	794.433.601	-1,54%	286.409.594	-1,47%	1.080.843.195	-1,52%
AUT. MERIDIONALI	51,6	1.314.989.559	2,31%	135.570.152	1,97%	1.450.559.711	2,28%
TORINO-SAVONA	130,9	714.390.021	-2,74%	147.350.848	-2,87%	861.740.869	-2,76%
AUT. DEL BRENNERO	314,0	3.195.075.905	-0,17%	1.206.778.581	-1,84%	4.401.854.486	-0,63%
S.A.T.A.P.	291,9	2.899.462.435	-2,43%	1.120.730.802	-2,05%	4.020.193.237	-2,32%
A.T.I.V.A.*	74,8	393.505.336	-4,68%	81.943.082	-5,39%	475.448.418	-4,80%
ASTI-CUNEO	55,7	96.679.893	12,37%	28.989.150	8,63%	125.669.043	11,48%
S.I.T.A.F.	75,7	209.998.650	-1,57%	79.052.492	-2,09%	289.051.142	-1,71%
R.A.V.	32,4	76.216.199	-3,88%	27.483.452	-6,48%	103.699.651	-4,58%
CENTRO PADANE	88,6	629.315.239	-1,69%	302.329.850	-2,44%	931.645.089	-1,93%
S.A.V.	59,5	268.499.768	-4,01%	73.883.478	-5,94%	342.383.246	-4,43%
AUT. DEI FIORI	113,3	933.496.222	-2,23%	255.923.457	-0,78%	1.189.419.679	-1,92%
S.A.L.T.	154,9	1.416.902.703	-3,01%	353.805.795	-3,69%	1.770.708.498	-3,14%
S.A.T.	40,0	210.673.400	4,84%	44.260.857	2,65%	254.934.257	4,45%
AUT.LE DELLA CISA	101,0	584.301.756	-3,00%	180.606.117	-5,64%	764.907.873	-3,64%
CONSORZIO AUT. SICILIANE	258,6	1.356.929.540	-2,50%	221.839.907	-0,79%	1.578.769.447	-2,26%
STRADA DEI PARCHI**	281,4	1.645.177.489	-3,84%	267.377.367	-4,52%	1.912.554.856	-3,94%
<b>TOTALE</b>	<b>5.527,9</b>	<b>57.165.550.775</b>	<b>-1,54%</b>	<b>16.846.637.328</b>	<b>-2,33%</b>	<b>74.012.188.103</b>	<b>-1,72%</b>

\* Esclusi i traffici delle tangenziali.

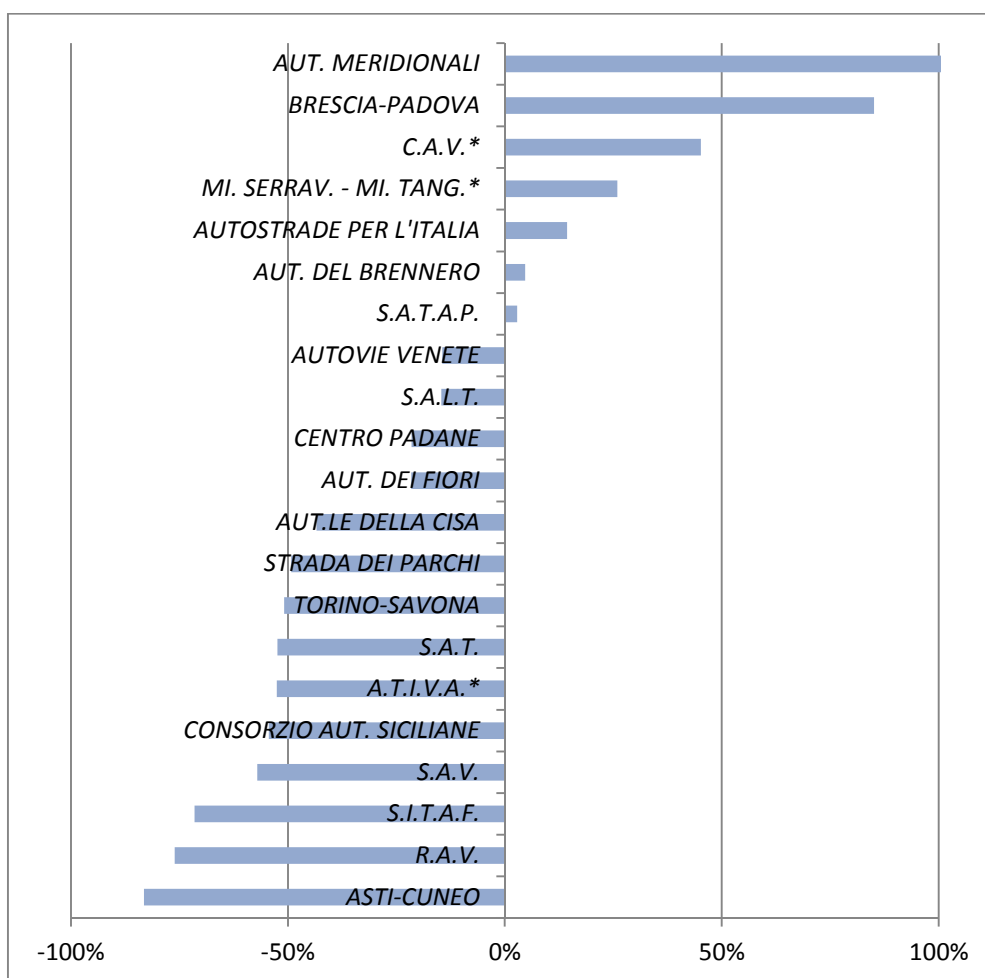
\*\* Relativo ai soli traffici soggetti a rilevamento continuo.

Fonte: Elaborazione su dati Aiscat Informazioni, Edizione semestrale, nn. 3 - 4, 2012 e 2013.

I dati puntuali relativi al 2013 forniscono, inoltre, ulteriori informazioni sulle caratteristiche del sistema autostradale in concessione. In particolare, confrontando

i veicoli teorici (dati dal rapporto tra veicoli-km e lunghezza dell'autostrada) delle singole concessionarie con quelli relativi all'intera rete in concessione, si evidenzia come alcuni operatori presentino un livello di utilizzo della propria rete significativamente più elevato rispetto al dato medio (come ad es. Autostrade Meridionali e Brescia-Padova che presentano valori superiori di oltre il 60% al dato dell'intera rete in concessione).

**Figura 26: Uso rete delle concessionarie rispetto a intera rete in concessione (2013)**



\*Esclusi i traffici delle tangenziali.

Fonte: Elaborazione su dati Aiscat Informazioni, Edizione semestrale, nn. 3 - 4, 2013.



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

web: [www.cipecomitato.it](http://www.cipecomitato.it)