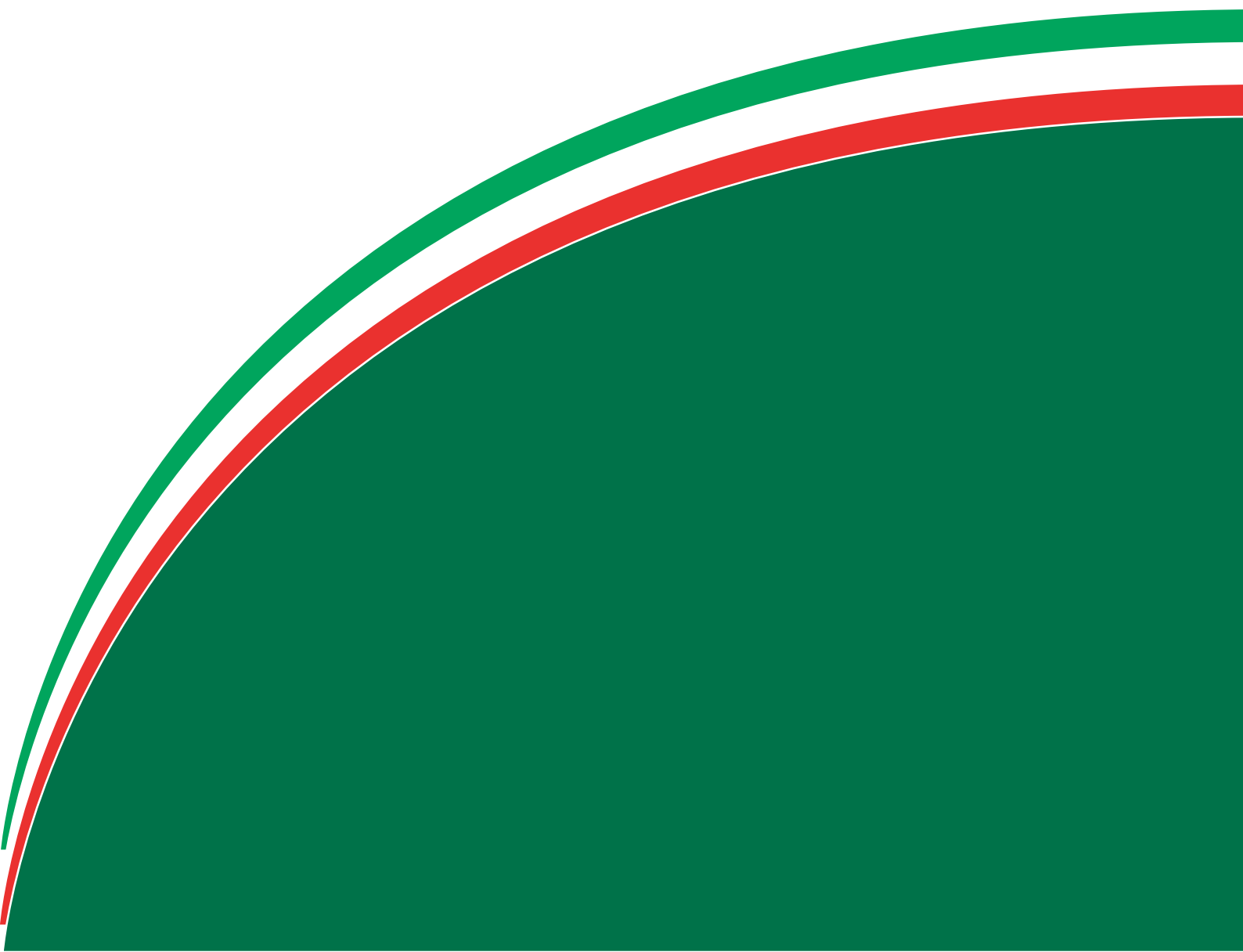




*Dipartimento per la Programmazione
e il Coordinamento della Politica Economica*

Relazione al CIPRESS sull'attività svolta dal NARS nel 2021



INDICE

1	PREMESSA	1
2	IL NARS	2
2.1	IL RUOLO DEL NARS	2
2.2	LA COMPOSIZIONE DEL NARS	3
2.3	LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO	6
3	LE ATTIVITÀ SVOLTE DAL NARS NEL 2021	9
3.1	I PARERI RESI	9
3.1.1	PARERE N. 1/2021 - TANGENZIALE EST ESTERNA DI MILANO (TEEM)	9
3.1.2	PARERE N. 2/2021 - AGGIORNAMENTO ACCORDO DI COOPERAZIONE ALTO ADRIATICO S.P.A.	10
3.1.3	PARERE N. 3/2021 - AUTOSTRADE PER L'ITALIA S.P.A.	11
3.2	LE ATTIVITÀ SVOLTE DAL NARS E DELLA STRUTTURA TECNICA DI SUPPORTO NEL 2021	12
4	EVOLUZIONE NORMATIVA, REGOLATORIA E GIURISPRUDENZIALE	14
5	APPENDICE INFORMATIVA SUL SISTEMA AUTOSTRADALE	18
5.1	CONCESSIONI AUTOSTRADALI	18
5.2	EVOLUZIONE DEL SISTEMA AUTOSTRADALE	24

1 PREMESSA

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

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

Oltre a dare conto dei principali sviluppi normativi nei settori di competenza del NARS, la presente Relazione descrive gli esiti delle attività svolte dal Nucleo nel corso del 2021, in ambito autostradale e aeroportuale. La Relazione rappresenta inoltre, sinteticamente, le principali attività della struttura di supporto al Nucleo costituita dagli Esperti presso il DIPE.

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

Ha coordinato il lavoro: Dott. Giuseppe Surdi, Segretario del NARS.

Hanno collaborato alla stesura del documento gli esperti della struttura tecnica a supporto del NARS: Avv. Paola Balzarini, Avv. Antonio Curatola, Cons. Roberto D'Alessandro, Ing. Antonino Lo Burgio, Prof. Simone Lucattini, Dott. Luca Murrau, Prof. Domenico Rocco Siclari, Dott. Marco Tranquilli.

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

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

2 IL NARS

2.1 IL RUOLO DEL NARS

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

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

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

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

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

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

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

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



2.2 LA COMPOSIZIONE DEL NARS

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

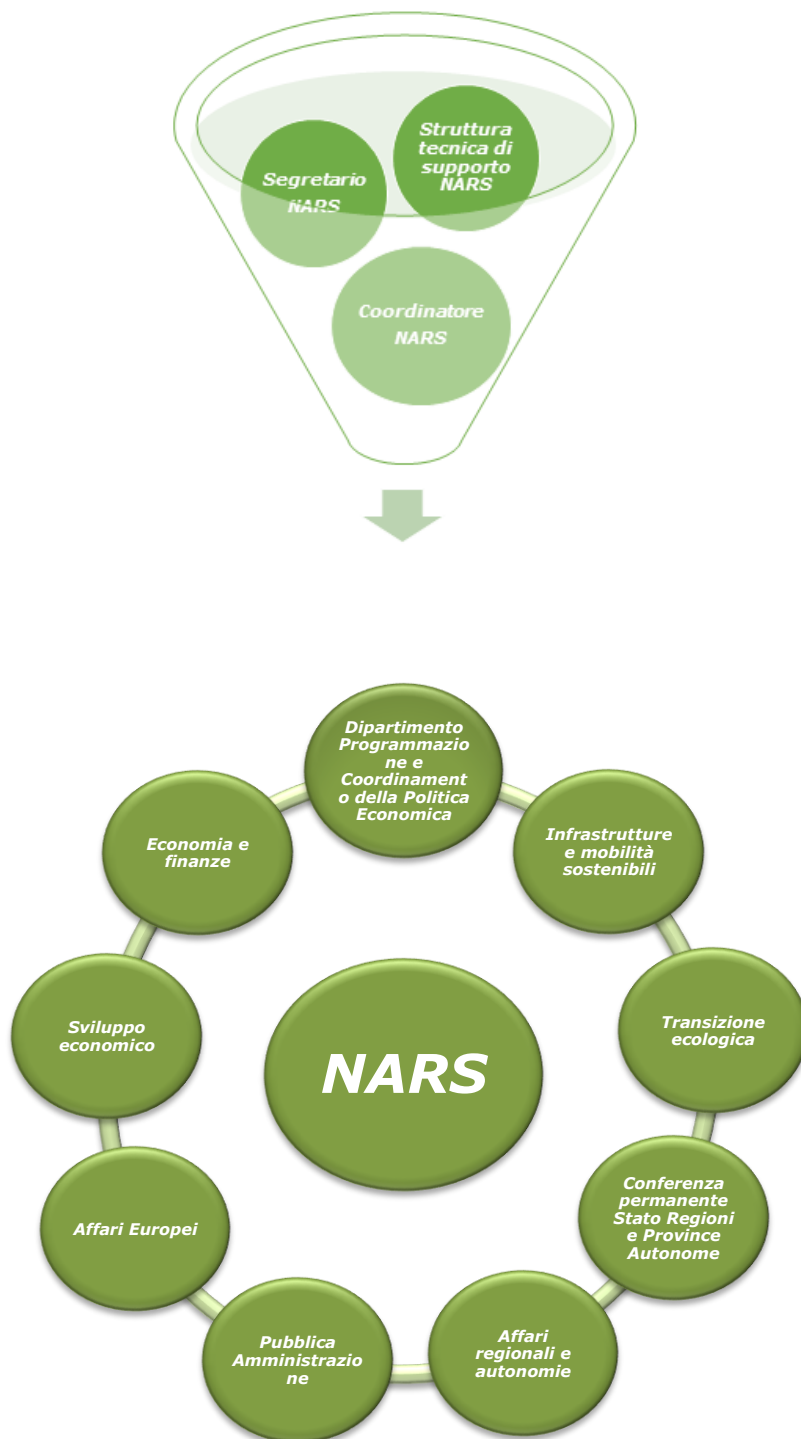
Il NARS è composto, oltre che dal Capo del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (di seguito «Dipartimento»), in qualità di Coordinatore, e dal Segretario del NARS, anche dai Rappresentanti, nonché da un Supplente per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

- a. Ministro dell'economia e delle finanze;
- b. Ministro della transizione ecologica;
- c. Ministro dello sviluppo economico;
- d. Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili;
- e. Ministro per le politiche e gli affari europei;
- f. Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie;
- g. Ministro delegato per la Pubblica Amministrazione;
- h. Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

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

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

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



La composizione del Nucleo per l'anno 2021 è rappresentata nella seguente Tabella 1.

TAB. 1 – COMPOSIZIONE DEL NARS 2021

<p>Presidenza del Consiglio dei Ministri</p>	<p>Avv. Mario Antonio SCINO – <i>Coordinatore fino al 21.3.2021</i> Prof. Marco LEONARDI – <i>Coordinatore dal 22.3.2021</i> Cons. Roberto PROIETTI– <i>Segretario fino al 30.4.2021</i> Dott. Giuseppe SURDI – <i>Segretario dal 9.6.2021</i></p>
<p>Ministero dell'economia e delle finanze</p>	<p>Dott.ssa Nunzia VECCHIONE – <i>effettivo</i> Dott.ssa Maria Teresa MAZZITELLI – <i>supplente</i> Componente aggiuntivo per le misure agevolative fiscali: Dott. Roberto CICIANI – <i>effettivo</i></p>
<p>Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili</p>	<p>Dott. Enrico PUJIA – <i>effettivo</i> Dott. Felice MORISCO – <i>supplente</i> Componente aggiuntivo per le misure agevolative fiscali: Dott. Angelo MAUTONE – <i>effettivo</i></p>
<p>Ministero della transizione ecologica</p>	<p>Cons. Massimiliano ATELLI– <i>effettivo fino al 31.3.2021</i> Cons. Nicolò DE SALVO – <i>effettivo dall'1.4.2021</i> Dott. Giuseppe LO PRESTI – <i>supplente fino al 31.3.2021</i> Dott.ssa Rosaria Fausta ROMANO – <i>supplente dall'1.4.2021</i></p>
<p>Ministero dello sviluppo economico</p>	<p>Dott. Mario FIORENTINO – <i>effettivo fino al 12.4.2021</i> Dott.ssa Loredana GULINO – <i>supplente fino al 12.4.2021 ed effettivo dal 13.4.2021</i> Dott. Massimo GRECO – <i>supplente dal 13.4.2021</i></p>
<p>Sottosegretario di Stato per le politiche e gli affari europei</p>	<p>Cons. Francesco TUFARELLI – <i>effettivo</i> Cons. Valerio VECCHIETTI – <i>supplente</i></p>
<p>Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie</p>	<p>Cons. Elisa GRANDE - <i>effettivo fino al 22 aprile 2021</i> Cons. Ermenegilda SINISCALCHI – <i>effettivo dal 23 aprile 2021</i> Cons. Giovanni VETRITTO – <i>supplente dal 21.1.2021</i></p>
<p>Ministro delegato per la semplificazione e la Pubblica Amministrazione</p>	<p>Cons. Ermenegilda SINISCALCHI – <i>effettiva fino all'8 aprile 2021</i> Cons. Marcello FIORI – <i>effettivo dal 9 aprile 2021</i> Cons. Michele PALMA – <i>supplente fino all'8 aprile 2021</i></p>
<p>Conferenza permanente Stato Regioni e Province Autonome</p>	<p>Dott.ssa Gabriella MASSIDDA – <i>effettivo</i> Avv. Giuseppe CARANNANTE – <i>supplente</i></p>

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

Gli Esperti del NARS nel 2021 sono riportati nella seguente Tabella 2.

TAB. 2 - ESPERTI NARS 2021

Esperto	Area
Avv. Paola Balzarini	Giuridico-legale
Avv. Antonio Curatola – dal 1 dicembre 2021	Giuridico-legale
Cons. Roberto D’Alessandro – dal 24 dicembre 2021	Giuridico-legale
Avv. Pierluigi Giammaria – fino al 31 luglio 2021	Giuridico-legale
Ing. Antonino Lo Burgio	Tecnico-ingegneristica
Prof. Simone Lucattini	Giuridico-legale
Avv. Giuseppe Mormandi – fino al 17 novembre 2021	Giuridico-legale
Dott. Luca Murrau – dal 13 gennaio 2021	Economico-finanziaria
Ing. Caterina Pedacchio – fino al 7 gennaio 2021	Tecnico-ingegneristica
Prof. Domenico Rocco Siclari	Giuridico-legale
Prof. Roberto Serrentino – fino al 30 giugno 2021	Economico-finanziaria
Dott. Giuseppe Surdi	Economico-finanziaria
Dott. Marco Tranquilli	Economico-finanziaria

2.3 LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO

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

- art. 43, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, recante *“Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici”*;
- art. 37, comma 6-ter, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, recante *“Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici”*;
- art. 18 della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)”*;

- art. 33, commi 2 e 3, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, recante "*Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*";
- art. 165, comma 6, e art. 182, comma 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante "*Codice dei Contratti pubblici*", come modificati dal decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56.

Nel dettaglio:

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

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

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

3 LE ATTIVITÀ SVOLTE DAL NARS NEL 2021

3.1 I PARERI RESI

Nel corso dell'anno 2021 il NARS, nell'ambito della propria attività di supporto al CIPESS, ha reso tre pareri, di seguito elencati:

- **n. 1/2021** (25 ottobre 2021): AUTOSTRADA A58 - TANGENZIALE EST ESTERNA DI MILANO (TEEM) – Aggiornamento periodico del Piano economico-finanziario e relativo schema di Atto Aggiuntivo - Parere ai sensi dell'articolo 43 del Decreto-Legge n.201 del 2011;
- **n. 2/2021** (21 dicembre 2021): SOCIETÀ AUTOSTRADE ALTO ADRIATICO S.P.A. - Aggiornamento dell'Accordo di Cooperazione per l'affidamento in concessione delle tratte autostradali A4 Venezia-Trieste, A23 Palmanova-Udine, A28 Portogruaro-Conegliano, A57 Tangenziale di Mestre per la quota parte e A34 raccordo Villesse-Gorizia;
- **n. 3/2021** (21 dicembre 2021): AUTOSTRADE PER L'ITALIA S.P.A. - Parere sul Terzo Atto Aggiuntivo alla Convenzione Unica del 12 ottobre 2007 e sul Piano economico-finanziario, ai sensi dell'Articolo 43 del Decreto-Legge n.201 del 2011.

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

3.1.1 PARERE N. 1/2021 - TANGENZIALE EST ESTERNA DI MILANO (TEEM)

Con il parere n. 1 del 2021, approvato nel corso della riunione deliberativa del 25 ottobre 2021, il NARS si è espresso in merito all'aggiornamento del piano economico finanziario e del relativo schema di atto aggiuntivo della tratta autostradale A58 – Tangenziale Est Esterna di Milano (TEEM), gestita – in esito a procedura di gara ai sensi dell'art. 155 del D.Lgs. n. 163/2006 – dalla società Tangenziale Esterna S.p.A. su concessione della società Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A. (CAL).

La Convenzione Unica disciplinante il rapporto concessorio tra CAL e Tangenziale Esterna S.p.A. è stata sottoscritta in data 29 luglio 2010. Le Parti hanno poi siglato in data 8 marzo 2012 l'Atto Aggiuntivo n. 1 a seguito dell'approvazione del progetto definitivo dell'opera da parte del CIPE con delibera 3 agosto 2011 n. 51, nonché in data 11 novembre 2013 l'Atto Aggiuntivo n. 2 con cui è stato aggiornato il cronoprogramma ed adottato il PEF di riequilibrio che teneva conto, tra l'altro, del finanziamento previsto dal d.l. n. 69/2013.

Nell'inviare al MIMS il PEF di aggiornamento condiviso con il Concessionario, CAL ha segnalato, da un lato, l'adeguamento del Piano alla quasi totalità delle osservazioni relative al PEF/PFR contenute nel Parere ART n. 7/2020 e, dall'altro lato, il mancato recepimento nello schema di Atto Aggiuntivo n.3 delle osservazioni formulate dall'ART nella nota del 1° ottobre 2020 posto che ciò avrebbe comportato l'introduzione di modifiche sostanziali alla Convenzione Unica di concessione ritenute non ammissibili trattandosi di una concessione affidata con procedura ad evidenza pubblica e che comunque, le eventuali modifiche avrebbero potuto alterare l'equilibrio del PEF determinando una sua revisione.

Ciò posto, il NARS, sulla scorta dell'insegnamento della giurisprudenza amministrativa – secondo cui l'eterointegrazione, ai sensi dell'art. 1419 c.c., dei contratti di concessione con le previsioni

tariffarie di ART è necessaria (affinché il nuovo sistema tariffario imperniato su ART entri a regime), legittima (perché dotata di idoneo fondamento normativo) e non lesiva dell'affidamento (in quanto prevedibile) –, si è pronunciato sullo schema di Atto Aggiuntivo e relativo PEF/PFR di TEEM, prescrivendo il necessario adeguamento dell'Atto Aggiuntivo n. 3 alle indicazioni contenute nella nota dell'ART del 1° ottobre 2020 tese a recepire all'interno della Convenzione Unica di TEEM il nuovo sistema tariffario ART. In merito a ulteriori aspetti, il Nucleo ha formulato puntuali osservazioni e raccomandazioni, che, unitamente alle citate prescrizioni, sono state poi riprese nella Delibera CIPESS n. 55 del 3 novembre 2021.

3.1.2 PARERE N. 2/2021 - AGGIORNAMENTO ACCORDO DI COOPERAZIONE ALTO ADRIATICO S.P.A.

Nel corso della riunione deliberativa del 21 dicembre 2021, il NARS si è espresso con il parere n. 2 del 2021 in merito all'aggiornamento dell'Accordo di cooperazione e del piano economico finanziario concernenti l'affidamento delle tratte autostradali A4 Venezia-Trieste, A23 Palmanova-Udine A28 Portogruaro-Conegliano, A57 Tangenziale di Mestre e A34 Raccordo Villesse-Gorizia.

L'accordo di cooperazione aggiornato, con i relativi allegati, è tornato all'esame del NARS e del CIPESS, a valle di un lungo e complesso *iter* istruttorio. Già in precedenza, infatti, il NARS si era espresso su tale accordo con parere n.5 del 10 luglio 2019.

Sul piano istituzionale il percorso dell'accordo in oggetto trae la sua origine dal c.d. "Protocollo d'intesa" del 14 gennaio 2016, firmato tra la Regione Friuli - Venezia Giulia e la Regione Veneto (soci pubblici di Autovie Venete S.p.A., gestore uscente) con l'allora Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, per la gestione, da parte di tali soggetti pubblici, delle tratte autostradali ivi menzionate. L'affidamento delle tratte autostradali in argomento, inoltre, è stato oggetto di esame da parte del Consiglio di Stato, Sezione Prima, che si è espresso con parere n. 1645 del 26 giugno 2018.

Tale percorso è stato successivamente oggetto di notifica alla Commissione UE – DG Grow che si è favorevolmente pronunciata con parere prot. n. (2018)6559656.

A valle della citata pronuncia del Nucleo del 10 luglio 2019, l'allora CIPE aveva quindi approvato la prima versione dello Schema di accordo di cooperazione, con delibera n. 39 del 24 luglio 2019, facendo proprie le prescrizioni e le raccomandazioni espresse dal NARS.

In concomitanza, con delibera n. 38 di pari data, il Comitato approvava, previo parere del NARS, il "*Criterio generale per l'accertamento e la definizione dei rapporti economici riferibili alle società concessionarie autostradali limitatamente al periodo intercorrente tra la data di scadenza della concessione e la data di effettivo subentro del nuovo concessionario (periodo transitorio)*", disciplinante anche la fattispecie di cui trattasi. Tale Criterio, esplicitato e dettagliato nell'allegato tecnico alla citata delibera, facendo salve eventuali specifiche pattuizioni convenzionali sul tema, disciplina la regolazione dei rapporti intercorrenti sino alla data di effettivo subentro del nuovo concessionario ai soli fini della quantificazione degli eventuali benefici netti registrati nel periodo compreso tra la data di scadenza della convenzione, anche attraverso l'indicazione della predisposizione di un piano finanziario transitorio. Con riferimento al periodo transitorio, la delibera ha prescritto la necessità che il concessionario scaduto assicuri la prosecuzione della gestione ordinaria del servizio e l'esecuzione degli interventi di manutenzione e adeguamento delle infrastrutture che si rendono comunque necessari ai fini della sicurezza dell'utenza, segnalando altresì che il concessionario scaduto è tenuto ad agire con le funzioni e i compiti di

soggetto proprietario della strada, previste dall'art. 14 del codice della strada. Con riferimento invece ai meccanismi di ammortamento del Capitale investito netto, di remunerazione dello stesso e dei nuovi investimenti, l'Allegato alla Delibera CIPE sul Criterio generale detta specifiche condizioni, facendo salve, d'altro canto, e in linea generale, le specifiche pattuizioni convenzionali già eventualmente definite in merito dalle singole convenzioni di concessione.

Ciò posto, e tenuto conto della documentazione ricevuta, il NARS si è espresso sull'aggiornamento del suddetto Accordo di cooperazione, con relativi allegati, con parere n.2 del 22 dicembre 2021, formulando alcune raccomandazioni recepite nella successiva Delibera del CIPESS n. 76 del 22 dicembre 2021.

In particolare, alla luce di quanto espresso nel parere, il NARS ha rimesso al Ministero istruttore di verificare la quantificazione del valore di subentro, a carico del concessionario subentrante, presente nell'Accordo di cooperazione, per il concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, tenendo opportunamente conto della delibera CIPE n. 38 del 2019 e della disciplina convenzionale applicabile al caso di specie.

Con riferimento al tasso di remunerazione previsto nel piano economico finanziario e piano finanziario regolatorio, il Nucleo ha infine raccomandato al Ministero istruttore le opportune verifiche con la preposta Autorità, per quanto di competenza, considerato il tempo intanto trascorso rispetto alla precedente approvazione e alle espressioni dell'Autorità di regolazione dei trasporti sul tema.

3.1.3 PARERE N. 3/2021 - AUTOSTRADE PER L'ITALIA S.p.A.

Con parere n. 3/2021, il NARS si è espresso in merito al Terzo Atto Aggiuntivo alla Convenzione Unica del 12 ottobre 2007 e sul Piano economico-finanziario di Autostrade per l'Italia S.p.A..

In data 12 ottobre 2007 è stata sottoscritta tra ASPI e ANAS la Convenzione Unica, avente contenuto sia ricognitivo della convenzione stipulata il 4 agosto 1997 e successivi atti aggiuntivi, sia novativo quanto all'attuazione delle previsioni dell'art. 2, comma 83 e ss. del d.l. 3 ottobre 2006 n. 262, convertito con modificazioni dalla L. 24 novembre 2006 n. 286 e s.m.i., e della Delibera CIPE n. 39 del 15 giugno 2007, e quanto al recepimento della Direttiva del Ministro delle Infrastrutture di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 30 luglio 2007 afferente i "*Criteri di autorizzazione alle modificazioni del concessionario autostradale derivanti da concentrazione comunitaria*".

ASPI e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (nel frattempo subentrato ad ANAS nella funzione di Concedente) hanno proceduto all'aggiornamento del Piano economico finanziario per il quinquennio 2013 - 2017 con la sottoscrizione in data 24 dicembre 2013 del I Atto aggiuntivo alla Convenzione Unica, approvato con decreto dello stesso MIT di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 31 dicembre 2013. Con il II Atto aggiuntivo del 22 febbraio 2018, le Parti hanno invece disciplinato l'esecuzione del Nodo stradale di Casalecchio (stralcio Nord).

In data 12 febbraio 2018 ASPI aveva trasmesso quindi al Ministero istruttore lo schema di III Atto aggiuntivo relativo all'aggiornamento del PEF per il periodo regolatorio 2018 - 2022. L'iter istruttorio ha tuttavia subito un arresto a seguito del noto evento verificatosi il 14 agosto 2018 con il cedimento di una sezione del Viadotto Polcevera sull'Autostrada A10, da cui è scaturito un procedimento di contestazione di gravissimo inadempimento a carico di ASPI, definito poi tra

Concedente e Concessionario con la sottoscrizione in data 14 ottobre 2021 di un Accordo negoziale, tra i cui allegati figura lo schema di Atto aggiuntivo in argomento.

Nel proprio parere, il Nucleo ha ripercorso il lungo iter istituzionale e ha preso atto dell'Accordo negoziale sopra citato il quale, a seguito di un prolungato confronto tra le Amministrazioni concertanti e il concessionario, individua tra l'altro l'obbligo in capo a quest'ultimo di misure compensative finalizzate alla soddisfazione dell'interesse pubblico per un importo finanziario complessivo a proprio esclusivo carico di 3.400 milioni di euro.

Sulla base di tali presupposti, il NARS si è espresso sul terzo atto aggiuntivo e annesso piano economico finanziario e regolatorio, fornendo osservazioni e raccomandazioni, richiamate dalla delibera del CIPESS n. 75 del 2021.

Oltre a suggerire un espresso riferimento all'Accordo transattivo tra le premesse dell'atto aggiuntivo e una riformulazione dell'articolato in merito alla tempistica di recepimento degli indicatori di qualità, il Nucleo ha formulato considerazioni su elementi eterogenei e, in particolare, nel solco del proprio parere n. 1/2021, ha segnalato la necessità, in via prescrittiva, di dar seguito agli adeguamenti del testo convenzionale, richiesti dall'Autorità di regolazione dei Trasporti, ove rientranti nel perimetro del sistema tariffario di competenza dell'Autorità stessa, come stabilito dalla delibera ART n. 71 del 2019, rimettendo invece al Concedente ogni opportuna valutazione in merito alle altre considerazioni espresse dall'Autorità.

3.2 LE ATTIVITÀ SVOLTE DAL NARS E DELLA STRUTTURA TECNICA DI SUPPORTO NEL 2021

Nel corso del 2021 la struttura tecnica degli Esperti di supporto al NARS, su indicazione del Coordinatore e del Segretario del Nucleo, ha fornito supporto al DIPE nei seguenti ambiti di attività:

- ✓ in materia di contenzioso, con particolare riguardo al settore autostradale;
- ✓ in materia infrastrutturale, a supporto delle attività del CIPESS;
- ✓ con riferimento all'analisi di proposte normative nei settori di riferimento.

Inoltre, la struttura tecnica ha sviluppato una serie di attività istruttorie e di approfondimenti in particolare con riferimento a:

- le procedure di riequilibrio dei piani economico-finanziari dei contratti di concessione e di partenariato pubblico-privato, di cui agli art. 165 co. 6 e 182 co. 3 del D.Lgs. n. 50 del 2016 e s.m.i.;
- i contratti di programma nel settore aeroportuale.

Con riguardo alle procedure di revisione dei contratti di concessione e dei contratti di PPP, causate dal verificarsi di fatti non riconducibili all'operatore economico che incidono sull'equilibrio dei PEF, la struttura tecnica del Nucleo ha sviluppato delle Linee guida per la valutazione delle revisioni dei PEF orientate a:

- ✓ disciplinare l'iter procedurale da seguire in caso di richiesta di revisione del piano economico finanziario di un contratto di concessione o di partenariato pubblico-privato;
- ✓ fornire alle amministrazioni le indicazioni operative necessarie in caso di sottoposizione delle procedure di riequilibrio a valutazione del NARS, le quali sono intese ad assicurare

condizioni di equilibrio economico finanziario relative al contratto vigente, garantendo la permanenza dei rischi in capo all'operatore economico.

Tali Linee Guida individuano il quadro normativo di riferimento, gli obiettivi e l'ambito di applicazione, nonché la modalità di richiesta di verifica, con la specificazione di alcune tecnicità per la rideterminazione delle condizioni di equilibrio dei piani, nonché, infine, l'indicazione dei compiti di valutazione propri del NARS e della struttura tecnica di supporto. Inoltre, tali Linee Guida prevedono un allegato concernente le "Modalità di richiesta al NARS di valutazione della revisione del PEF". Ai fini della valutazione del NARS in merito alla rideterminazione delle condizioni di equilibrio del PEF, le Linee Guida prevedono che l'amministrazione trasmetta apposita richiesta a firma dell'organo di vertice, allegando tutta la documentazione necessaria per una completa valutazione. Sulla base anche delle Linee Guida, il Nucleo di consulenza esercita quindi i propri poteri di verifica a tutela della finanza pubblica, valutando i presupposti che hanno determinato la revisione del piano economico finanziario, lo schema di atto aggiuntivo e relativi allegati e la rideterminazione delle condizioni di equilibrio del PEF e, ove ne ricorrano i presupposti, delibera il parere di propria competenza sulla scorta dell'istruttoria svolta dalla struttura tecnica di supporto, abilitata anche ad operare, con il Coordinatore e il Segretario, direttamente nelle interlocuzioni tecniche preliminari con le singole amministrazioni.

Le "Linee Guida - Valutazione delle revisioni del PEF ex art. 165 comma 6 e 182 comma 3 d.lgs. n. 50 del 2016 e s.m.i sono state sottoposte alla valutazione dei componenti del Nucleo sul finire del 2021, sono state successivamente approvate nella seduta del 13 gennaio 2022 e rese disponibili *on line* sul sito web istituzionale il 20 gennaio 2022, assicurando in tal modo alle amministrazioni aggiudicatrici, con l'avvio del nuovo anno, un indirizzo omogeneo per un'applicazione efficace della norma, ormai concretamente operativa.

La Struttura tecnica del NARS nel corso del 2021, infine, ha avviato una ricognizione dei Contratti di programma aeroportuali, anche alla luce dell'emergenza pandemica da COVID-19 e delle relative misure normative e regolamentari di conseguenza adottate, nell'ottica delle specifiche competenze in materia attribuite al CIPRESS, con il supporto del Nucleo, ribadite dalla recente giurisprudenza amministrativa. In particolare, l'attività di ricognizione si è focalizzata sulla determinazione di un quadro ricognitivo generale dei principali effetti sul settore aeroportuale dell'impatto della pandemia e delle principali misure di contenimento adottate, oltre che dello stato delle procedure in materia dei contratti di programma delle gestioni aeroportuali. L'analisi è inoltre orientata all'individuazione delle principali evoluzioni normative e regolamentari che hanno interessato il sistema aeroportuale italiano.

4 EVOLUZIONE NORMATIVA, REGOLATORIA E GIURISPRUDENZIALE

Il 2021 è stato caratterizzato da una molteplicità di interventi normativi che hanno interessato il settore delle infrastrutture e dei trasporti.

Con particolare riferimento agli ambiti di competenza e di attenzione del NARS, si evidenzia come il settore autostradale sia stato oggetto di una pluralità di misure, tra cui il decreto-legge n. 121 del 10 settembre 2021 e s.m.i. (c.d. "decreto infrastrutture 2021").

All'art. 2 "Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza nel settore delle infrastrutture autostradali e idriche" del citato decreto legge, il comma 1 dispone il differimento dal 31 luglio 2021 al 31 dicembre 2021 del termine - previsto dal comma 3 dell'art. 13 del decreto-legge n. 162 del 2019² - per il perfezionamento dell'aggiornamento dei piani economici finanziari dei concessionari autostradali presentati nel termine del 30 marzo 2020, termine successivamente ulteriormente prorogato.

I commi 1-*bis* e 1-*ter* modificano e integrano la disciplina relativa all'affidamento della concessione dell'autostrada A22 del "Brennero", stabilita dall'art. 13-*bis* del d.l. 148/2017, concessione scaduta nel il 30 aprile 2014 e in attesa di nuovo affidamento, a valle di un lungo iter che ha visto coinvolti anche il NARS e il CIPESS.

L'intervento normativo in questione al primo periodo del comma 1-*bis* dispone che l'affidamento della concessione può avvenire, in deroga alle previsioni di cui al comma 1 dell'art. 13-*bis* del d.l. 148/2017, anche mediante le procedure della finanza di progetto previste dall'art. 183 del d.lgs. 50/2016, da concludersi entro la data del 31 dicembre 2022, al fine di accelerare la realizzazione delle infrastrutture autostradali e l'effettuazione degli interventi di manutenzione straordinaria, nonché di promuovere l'innovazione tecnologica e la sostenibilità delle medesime infrastrutture. Il secondo periodo del comma 1 detta disposizioni, in caso di avvio della procedura di affidamento della concessione e nelle more del suo svolgimento, circa il versamento da parte della società Autobrennero S.p.A. all'entrata del bilancio dello Stato delle risorse accantonate in regime di esenzione fiscale nel fondo di cui all'art. 55, comma 13, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, per una somma corrispondente agli importi previsti in relazione agli anni 2018-2021, a titolo di acconto delle somme dovute da detta società in forza della delibera CIPE 1° agosto 2019; il terzo periodo, invece, stabilisce che, in caso di affidamento della concessione ad un operatore economico diverso dalla società Autobrennero S.p.A. e qualora le somme effettivamente dovute da detta società in forza della citata delibera CIPE risultino inferiori a quelle corrisposte ai sensi del secondo periodo, il concessionario subentrante provvede a versare l'importo differenziale direttamente alla società Autobrennero mediante riduzione delle somme dovute al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, in qualità di concedente, a titolo di prezzo della concessione.

² L'art. 13, comma 3, del decreto-legge n. 162 del 2019, modificato ed integrato dall'art. 13, comma 5, del decreto-legge n. 183 del 2020 aveva disposto per i concessionari, il cui periodo regolatorio quinquennale fosse pervenuto a scadenza, il differimento del termine per l'adeguamento delle tariffe autostradali relative all'anno 2020 e all'anno 2021, sino alla definizione del procedimento di aggiornamento dei piani economici finanziari, predisposti in conformità alle delibere adottate dall'Autorità di regolazione dei trasporti. Entro il 30 marzo 2020 i concessionari dovevano presentare al concedente le proposte di aggiornamento dei piani economico finanziari. L'aggiornamento dei piani economici finanziari presentati nel termine del 30 marzo 2020 sarebbe stato perfezionato entro e non oltre il 31 luglio 2021.

Il comma 1-*ter*, per le medesime finalità previste dal comma precedente, modifica i termini che disciplinano accantonamenti e versamenti delle risorse citate in regime di esenzione fiscale, indicati nell'art. 13-*bis* del d.l. 148/2017.

L'articolo 2, comma 2, del d.l. 121/2021 prevede, altresì, la proroga di due anni delle concessioni relative ai servizi di distribuzione di carbolubrificanti e ai servizi di ristoro sulla rete autostradale in corso; la proroga non si applica in presenza di procedure di evidenza pubblica finalizzate al nuovo affidamento delle concessioni già definite con l'aggiudicazione.

L'art. 2 al comma 2-bis dispone la proroga fino al 31 dicembre 2021 della sospensione degli incrementi delle tariffe di pedaggio delle autostrade A24 e A25, prevista dall'art. 9-*tricies semel*, comma 1, del d.l. 123/2019 e s.m.i.³, nelle more della definizione della procedura contemplata dal comma 183 dell'art. 1 della legge 228/2012 e finalizzata alla rinegoziazione con la società concessionaria delle condizioni di concessione.

L'art. 2 ai commi dal 2-*sexies* al 2-*sexiesdecies* disciplina l'esercizio dell'attività di gestione delle autostrade statali in regime di concessione mediante affidamenti *in house*, prevedendo la costituzione di una nuova società - controllata interamente dal Ministero dell'economia e delle finanze e soggetta al controllo analogo del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili - cui sono trasferite, con esclusivo riguardo alle autostrade statali a pedaggio, le funzioni e le attività attribuite dalle vigenti disposizioni ad ANAS S.p.A.⁴. La norma è finalizzata a creare un nuovo soggetto da collocarsi al di fuori del gruppo FS, di cui ANAS fa parte in base al disposto dell'art. 49 del d.l. 50/2017, tale da operare come soggetto *in house*, autorizzato, peraltro, a stipulare, apposite convenzioni, anche a titolo oneroso, con società direttamente o indirettamente controllate dallo Stato ai fini dell'assistenza tecnica, operativa e gestionale nonché costituire società di gestione di autostrade statali ovvero acquisire partecipazioni nelle medesime società. Il comma 2-*duodecies*, in particolare, modifica il secondo periodo del comma 870 dell'art. 1 della legge 208/2015, nella parte in cui prevede che il contratto di programma tra ANAS e MIMS "definisce il corrispettivo annuale a fronte delle opere da realizzare e dei servizi da rendere", disponendo che il contratto di programma in questione non definisce più il corrispettivo annuale ma si limita a individuare le opere da realizzare e i servizi da rendere, abrogando conseguentemente il comma 5 dell'art. 13 del d.l. 162/2019 relativo alla definizione del corrispettivo annuale del CdP di ANAS.

Il d.l. 121/2021, come successivamente integrato dall'art. 1, comma 964, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Legge di Bilancio 2022), prevede, in linea generale, al comma 4-*quinquies*, la possibilità di finanziamento incrociato (*cross-financing*), sostitutivo della

³ Lo stesso comma ha disposto che per la durata del periodo di sospensione, si applicano le tariffe di pedaggio vigenti alla data del 31 dicembre 2017.

⁴ In data 17 novembre 2017 è stata costituita una nuova società denominata «Anas Concessioni Autostradali S.p.A.» ("A.C.A. spa") interamente partecipata da Anas, avente ad oggetto sociale l'assunzione e/o la gestione di partecipazioni in altre società, consorzi o imprese o la promozione della loro costituzione, e l'esercizio diretto e/o indiretto di concessioni di costruzione e gestione di tratte stradali e autostradali, nonché di altre infrastrutture di trasporto, a pedaggio e/o corrispettivo. La società persegue i seguenti obiettivi: attrarre investitori privati che possano contribuire alla realizzazione di nuove opere; proporsi come affidataria di nuove concessioni e concessioni in scadenza, a termini meno onerosi per la collettività; promuovere iniziative, anche in partnership con Regioni ed enti locali, nell'affidamento di concessioni per lo sviluppo e la gestione di infrastrutture stradali.

contribuzione pubblica, in fase di aggiudicazione tra società concessionarie di infrastrutture autostradali, purché funzionalmente e territorialmente interconnesse, attraverso la messa a disposizione di risorse finanziarie che concorrano all'equilibrio economico-finanziario della concessione, in sede di gara, al fine di promuovere l'innovazione tecnologica e la sostenibilità delle infrastrutture autostradali nel rispetto della disciplina regolatoria emanata dall'Autorità di regolazione dei trasporti. Al comma 4-sexies il d.l. 121/2021 ha quindi specificato i rapporti tra il concessionario finanziatore e la concessione che viene finanziata e gli effetti in termini di valore di subentro e di imposta sul valore aggiunto.

Anche la Legge di Bilancio 2022 prevede numerose disposizioni in materia di infrastrutture stradali e autostradali, in particolare:

- all'art. 1, comma 397, autorizza la spesa complessiva di 4,55 miliardi di euro per il finanziamento del contratto di programma ANAS 2021-2025;
- ai commi 400-402, autorizza la spesa complessiva di 200 milioni di euro, articolati in 40 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2022 al 2026, a titolo di contributo pubblico per assicurare l'equilibrio del piano economico-finanziario della concessione rilasciata alla società Autostrada tirrenica S.p.A., fino alla sua scadenza, stabilendo che l'erogazione del contributo è subordinata al perfezionamento della procedura di approvazione degli atti convenzionali nonché alla rinuncia da parte di Società Autostrada tirrenica Spa di tutti i giudizi pendenti nei confronti delle amministrazioni pubbliche relativi al rapporto concessorio;
- ai commi 403-404 permette la spesa complessiva di 200 milioni di euro quale contributo massimo a favore della regione Emilia-Romagna per la realizzazione dell'autostrada regionale Cispadana, stabilendo che l'erogazione di tale contribuzione, da includere nel Piano economico finanziario della società concessionaria Autostrada Regionale Cispadana Spa, è subordinata al perfezionamento della procedura di approvazione dell'aggiornamento degli atti convenzionali, previa attestazione da parte di un primario istituto finanziario delle condizioni di bancabilità del progetto e di sostenibilità economico-finanziaria della concessione.
- il citato comma 964 introduce la possibilità di *cross financing* sopra richiamata.

Inoltre nella sezione II della Legge di Bilancio 2022 viene operato il rifinanziamento di opere di ripristino e messa in sicurezza delle tratte autostradali A24 e A25 per 1 miliardo di euro dal 2024 fino al 2030.

Sotto il profilo regolatorio, si rilevano in particolare le seguenti deliberazioni dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti nel corso 2021, relative al settore autostradale:

- la delibera n. 87/2021 del 17 giugno 2021 con cui si conclude il procedimento di approvazione del sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica Concessioni Autostradali Lombarde S.p.a. – Società di Progetto Brebemi S.p.a., avviato con delibera n. 30/2021 dell'11 marzo 2021;
- la delibera n. 120/2021 del 9 settembre 2021 che approva la determinazione del tasso di remunerazione del capitale investito da utilizzare nell'ambito delle procedure di aggiornamento o revisione delle concessioni autostradali vigenti, ai sensi dell'articolo 43 del d.l. 201/2011, nonché per le nuove concessioni - individuando un WACC nominale

pre-tax determinato pari al 4,99% -, mantenendo fermi i valori del tasso medio ponderato del costo di capitale (*Weighted Average Cost of Capital - WACC*) indicati al punto 14.6 dell'Allegato A alla delibera n. 119/2017 e al punto 16.6 degli Allegati A alle delibere n. 73/2018, 133/2018, 64/2019, 65/2019, 66/2019, 67/2019, 68/2019, 69/2019, 70/2019, 71/2019, 72/2019, 73/2019, 74/2019, 75/2019, 76/2019, 77/2019, 78/2019, 79/2019, 119/2019, 29/2020, 106/2020, 87/2021 da applicarsi al primo periodo regolatorio del sistema tariffario definito dall'Autorità;

- la delibera n. 174/2021 del 16 dicembre 2021, indice una consultazione pubblica sulle "Misure per la definizione degli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera g), del d.l. 201/2011", avviato con delibera n. 77/2021 del 27 maggio 2021.

In ambito aeroportuale l'Autorità di Regolazione dei Trasporti, con delibera n. 68/2021 del 20 maggio 2021 ha differito - a causa delle conseguenze derivanti dalla pandemia da COVID-19 -, al 1° gennaio 2023, l'entrata in vigore dei Modelli di regolazione dei diritti aeroportuali adottati dall'Autorità di regolazione con la delibera n. 136/2020 del 16 luglio 2020, originariamente prevista a decorrere dal 1° luglio 2021, stabilendo che alle procedure di revisione dei diritti aeroportuali avviate dal 1° luglio 2021 sino al 31 dicembre 2022 si applicano i Modelli di cui alla delibera n. 92/2017 del 6 luglio 2017, integrati con le disposizioni applicative e integrative stabilite dalla medesima delibera n. 68/2021. Inoltre con tale delibera l'ART ha disposto che i gestori aeroportuali che attivano la procedura di consultazione per la revisione dei diritti aeroportuali nel corso del biennio 2021-2022 possono alternativamente avviare la procedura prevista dai Modelli di cui alla delibera n. 92/2017 come integrata o proporre la proroga delle tariffe in vigore sulla base di una motivata istanza da presentare all'Autorità.

Sotto il profilo giurisprudenziale si segnala in particolare segnala la sentenza del 23 novembre 2021, n. 218, con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 177 del Codice dei Contratti Pubblici per violazione degli artt. 3, comma 1, e 41, comma 1, Cost. Secondo la Corte, l'obbligo, posto in capo ai titolari di concessioni affidate direttamente, di esternalizzate attraverso appalti a terzi l'80% dei contratti di lavori, servizi e forniture oggetto di concessione (60% nel caso di concessioni autostradali) e di assegnare non oltre il 20% a società *in house* o controllate o collegate (40% in ambito autostradale), costituisce una misura irragionevole e sproporzionata rispetto al fine legittimo di garantire l'apertura alla concorrenza e al mercato.

5 APPENDICE INFORMATIVA SUL SISTEMA AUTOSTRADALE

5.1 CONCESSIONI AUTOSTRADALI

La rete autostradale italiana a pedaggio in concessione al 31 dicembre 2021 ha uno sviluppo di 5.896,8 chilometri assegnati dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS) in qualità di concedente a diverse società concessionarie (Tabella A1), a cui si aggiungono 116,6 km di autostrade assegnate in concessione dal concedente Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A.⁵ e 65 km dell'autostrada regionale Superstrada Pedemontana Veneta⁶.

TAB. A1 – SVILUPPO RETE AUTOSTRADALE IN CONCESSIONE AL 31.12.2021 – CONCEDENTE MIMS

Società concessionaria	Tratta	km	Tot. Km
Società Autostrada Torino-Ivrea-Valle d'Aosta (ATIVA)	A5 Torino - Ivrea - Quincinetto	51,2	155,8
	A5 Raccordo Ivrea - Santhià	23,6	
	A55 Tangenziale nord di Torino	20,0	
	A55 Diramazione per Abbadia	3,0	
	A55 Diramazione per Corso Regina Margherita	1,5	
	A55 Tangenziale sud di Torino	26,0	
	A55 Diramazione per Pinerolo	24,6	
	A55 Diramazione per Moncalieri	5,9	
Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova	A4 Brescia - Padova	146,1	235,6
	A31 Rovigo - Vicenza - Piovene Rocchette	89,5	
Autostrada dei Fiori - tronco A10	A10 Savona - Ventimiglia	113,3	113,3
Autostrada dei Fiori - tronco A6	A6 Torino - Savona	124,3	130,9
	A6 Diramazione per Fossano	6,6	
Autostrada del Brennero	A22 Brennero - Modena	314,0	314
Autostrade per l'Italia	A1 Milano - Napoli	759,3	2.857,5
	A1 Diramazione Roma nord	22,0	
	A1 Diramazione Roma sud	19,0	
	A1 Raccordo A1 - Tangenziale est di Milano	3,2	
	A4 Milano - Brescia	93,5	
	A7 Serravalle - Genova	50,0	
	A8 Milano - Varese	45,3	
	A8 Diramazione Gallarate - Gattico	24,0	

⁵ A35 Brescia Bergamo Milano (BreBeMI) 62,1 km; A36 Autostrada Pedemontana Lombarda 67 km, di cui realizzati circa 22,5; A58 Tangenziale Est Esterna di Milano 32 km.

⁶ Autostrada regionale a pedaggio di circa 65 km realizzati su 94 km di progetto.

	A9 Lainate - Como - Chiasso	32,4	
	A10 Genova - Savona	45,5	
	A11 Firenze - Pisa nord	81,7	
	A12 Genova - Sestri Levante	48,7	
	A12 Roma - Civitavecchia	65,4	
	A13 Bologna - Padova	116,7	
	A13 Diramazione per Padova sud	4,3	
	A13 Diramazione per Ferrara	6,3	
	A14 Bologna - Taranto	744,1	
	A14 Diramazione per Ravenna	29,3	
	A14 Diramazione per la Tangenziale di Bari	2,4	
	A14 Raccordo A1 - A14	5,6	
	A16 Napoli - Canosa	172,3	
	A23 Udine - Tarvisio	101,2	
	A26 Genova Voltri - Gravelona Toce	197,1	
	A26 Diramazione Predosa - Bettole	17,0	
	A26 Diramazione Stroppiana - Santhià	30,8	
	A27 Mestre - Belluno	82,2	
	A30 Caserta - Nola - Salerno	55,3	
	A52 Rho - Monza (lotto 3 - variante di Baranzate)	2,9	
Autovia Padana	A21 Piacenza - Brescia	76,1	105,5
	A21 Diramazione per Fiorenzuola	12,5	
	A21 Lotti 3 e 4 Raccordo Ospitaletto - Montichiari	16,9	
Autovie Venete	A4 Quarto d'Altino - Trieste	115,4	210,2
	A23 Palmanova - Udine	18,5	
	A28 Portogruaro - Conegliano	48,8	
	A34 Villesse - Gorizia	17,0	
	A57 Mestre - Terraglio - Quarto d'Altino	10,5	
Concessioni Autostradali Venete (CAV)	A4 Padova est - bivio A4/A57	14,3	74,1
	A4 bivio A4/A57 - Quarto d'Altino	32,3	
	A57 bivio A4/A57 - Mestre - Terraglio	18,1	
	A57 Diramazione per aeroporto Marco Polo	9,4	
Consorzio per le Autostrade Siciliane	A20 Messina - Palermo	181,8	308,6
	A18 Messina - Catania	76,8	
	A18 Siracusa - Rosolini	39,8	

	A18 Rosolini - Ispica	10,2	
Milano Serravalle - Milano Tangenziali	A7 Milano - Serravalle	84,5	179,1
	A7 Raccordo A7 - Piazza Maggi (da A a B)	1,0	
	A7 Raccordo A7 - Piazza Maggi (da B al Km 0 dell'autostrada A7)	0,8	
	A50 Tangenziale ovest di Milano	31,5	
	A50 Tratta A della viabilità di accesso alla Fiera di Milano	1,5	
	A51 Tangenziale est di Milano	29,4	
	A52 Tangenziale nord di Milano	12,9	
	A53 Raccordo Bereguardo - Pavia	9,1	
	A54 Tangenziale di Pavia	8,4	
Raccordo Autostradale Valle d'Aosta (RAV)	A5 Aosta - Traforo del Monte Bianco	32,4	32,4
Società Autostrada Ligure Toscana S.p.A. (SALT) - tronco Autocisa	A15 Parma - La Spezia	101,0	101
Società Autostrada Ligure Toscana S.p.A. (SALT) - tronco Ligure Toscano	A11 Diramazione Lucca - Viareggio	21,5	154,9
	A12 Sestri Levante - Livorno	125,6	
	A15 Fornola - La Spezia	7,8	
Società Autostrade meridionali (SAM)	A3 Napoli - Salerno	51,6	51,6
Società Autostrada Tirrenica (SAT)	A12 Livorno - San Pietro in Palazzi	40,0	54,6
	A12 Civitavecchia - Tarquinia (lotto 6A)	14,6	
Satap A21	A21 Torino - Piacenza	164,9	164,9
Satap A4	A4 Torino - Milano	127,0	127
Società Autostrade Valdostane S.p.A. (SAV)	A5 Quincinetto - Aosta	59,5	67,4
	A5 Raccordo Aosta - Gran San Bernardo	7,9	
Società italiana per il traforo del Frejus S.p.A. (SITAF)	A32 Torino - Bardonecchia	72,4	82,5
	A32 Circonvallazione di Oulx	3,3	
	T4 Traforo del Frejus	6,8	
Soc. Italiana per il Traforo del G.S. Bernardo	T2 Traforo del Gran San Bernardo	2,9	12,8
	T2 Autostrada di accesso	9,9	
Soc. Italiana per il Traforo del Monte Bianco	T1 Traforo del Monte Bianco	5,8	5,8
Società Autostrada Asti - Cuneo S.p.A.	A33 Cuneo centro - Massimini	23,0	55,7
	A33 Marene - Cherasco	8,6	
	A33 Guarene - Alba - Roccaschiavino	20,0	
	A33 Diramazione per Cuneo est	1,4	
	A33 Viabilità di collegamento con la Tangenziale ovest di Bra	1,1	
	A33 Diramazione per Cherasco	1,6	

Strada dei Parchi	A24 Roma - Teramo	159,3	281,4
	A24 Diramazione GRA - Tangenziale est di Roma	7,2	
	A25 Torano - Pescara	114,9	
Tangenziale di Napoli	A56 Tangenziale di Napoli	20,2	20,2
TOTALE			5.896,8

Fonte: dati MIMS.

Lo stato del sistema delle concessioni autostradali presenta un quadro composito, suddivisibile sinteticamente in tre principali aggregati: concessioni in essere con periodo regolatorio aggiornato (Tabella A2); concessioni in essere con periodo regolatorio scaduto (Tabella A3); concessioni scadute in attesa di nuovo affidamento e/o concessioni neo-affidate (Tabella A4).

La situazione del sistema concessorio risulta caratterizzata, da un lato, da un significativo ritardo nelle procedure di aggiornamento quinquennale dei piani economico-finanziari, determinato dal confronto tra concedenti e concessionari per l'adeguamento delle convenzioni e dei PEF a seguito dell'introduzione del sistema regolatorio disposto dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti nonché dell'incidenza della situazione pandemica (che ha peraltro costituito motivo di posticipazione a livello normativo della conclusione di tali procedure).

TAB. A2 - CONCESSIONI IN ESSERE CON PERIODO REGOLATORIO AGGIORNATO

Società concessionaria	Concedente	Scadenza concessione	Periodo regolatorio
Società Autostrada Asti-Cuneo S.p.A.	MIMS	31/12/2031	2018 - 2022
SATAP A4 - Milano-Torino	MIMS	31/12/2026	2018 - 2022
Tangenziale Est Esterna di Milano (TEEM)	CAL	16/05/2065	2019 - 2023
Autostrade per l'Italia (ASPI)	MIMS	31/12/2038	2020 - 2024

Fonte: dati MIMS e CAL.

Dall'altro lato, si evidenzia la progressiva conclusione delle procedure di affidamento di concessioni scadute, ad esclusione della recente procedura in corso relativa all'A22 Brennero - Modena secondo le modalità stabilite dall'art. 2, co. 1-bis, del citato d.l. 121/2021, a seguito del mancato perfezionamento dell'Accordo di Cooperazione da ultimo approvato dal CIPE con delibera n. 24 del 20 maggio 2019, registrato dalla Corte di conti il 13 settembre 2019.

TAB. A3 - CONCESSIONI IN ESSERE CON PERIODO REGOLATORIO SCADUTO

Società concessionaria	Concedente	Scadenza concessione	Periodo regolatorio in aggiornamento
Milano Serravalle - Milano Tangenziali	MIMS	31/10/2028	2018 - 2022
Società Autostrada Brescia – Verona – Vicenza – Padova S.p.A.	MIMS	31/12/2026	2018 - 2022
Autostrada dei fiori S.p.A. (tronco A6, Torino-Savona)	MIMS	31/12/2038	2019 - 2023
Società Autostrada Ligure Toscana S.p.A. (SALT - Autocisa)	MIMS	31/12/2031	2019 - 2023
Società Autostrade Valdostane S.p.A. (SAV)	MIMS	31/12/2032	2019 - 2023
Società italiana per il traforo del Frejus S.p.A. (SITAF)	MIMS	31/12/2050	2019 - 2023
Tangenziale di Napoli S.p.A.	MIMS	31/12/2037	2019 - 2023
Concessioni Autostradali Venete (CAV)	MIMS	31/12/2032	2020 - 2024
Autostrada Pedemontana Lombarda (APL)*	CAL	31/12/2045	2020 - 2024
Bre.Be.Mi. S.p.A.	CAL	23/01/2040	2022 - 2026
Raccordo Autostradale Valle d'Aosta (RAV)	MIMS	31/12/2032	2014 - 2018 2019 - 2023
Società Autostrada Tirrenica (SAT)	MIMS	31/10/2028	2014 - 2018 2019 - 2023
Strada dei parchi S.p.A. ⁺	MIMS	31/12/2030	2014 - 2018 2019 - 2023

Fonte: dati MIMS e CAL.

* La scadenza della concessione APL è fissata in via presuntiva rispetto all'entrata in esercizio dell'intera autostrada (art. 4.1 della convenzione originaria).

⁺ Con decreto-legge 7 luglio 2022, n. 85, è stata disposta la risoluzione per grave inadempimento del concessionario della convenzione di concessione di Strada dei Parchi S.p.A.; e la gestione dell'infrastruttura autostradale è stata affidata ad ANAS, nelle more dell'affidamento alla società in house di cui all'art. 2, co. 2-sexies, del d.l. 10 settembre 2021, n. 121, convertito con modificazioni dalla l. 9 novembre 2021, n. 156.

TAB. A4 – CONCESSIONI SCADUTE E/O NEO-AFFIDATE - CONCEDENTE MIMS

Tratte autostradali	Società concessionaria uscente	Data scadenza concessione	Società concessionaria subentrante / stato della concessione	Durata nuova concessione
A22 Brennero – Modena (314 km)	Autostrada del Brennero	30/04/2014	Procedura di finanza di progetto ex art. 183, co. 15, d.lgs. 50/2016 per affidamento in corso in base ad art. 2, co. 1-bis, d.l. 121/2021 come integrato da l. 156/2021.	-
A11/A12 Viareggio – Lucca (21,5 km)	Società Autostrada Ligure Toscana (SALT)	31/07/2019	Società di Progetto Concessioni del Tirreno S.p.A. - sottoscrizione convenzione 18/01/2022, Decreto interministeriale MIMS-MEF n. 74 del 25/03/2022, registrazione Cdc 01/06/2022.	11 anni e 6 mesi
A12 Sestri Levante – Livorno (125,6 km)				
A15 diramazione per La Spezia (7,8 km)				
A10 Genova – Ventimiglia (113,3 km)	Autostrada dei fiori S.p.A. (tronco A10, Genova-Ventimiglia)*	30/11/2021		
A4 Venezia - Trieste, A23 Palmanova - Udine A28 Portogruaro - Conegliano A34 raccordo Villesse - Gorizia A57 Tangenziale di Mestre per la quota parte (210 km)	Società Autovie Venete S.p.A.	31/03/2017	Società Alto Adriatico S.p.A. - approvazione aggiornamento Accordo di cooperazione delibera CIPESS n. 76 22/12/2021, registrazione Cdc 21/03/2022, atto in corso di perfezionamento.	30 anni dalla data di efficacia dell'Accordo di cooperazione (2022 - 2051)
A3 Napoli – Salerno (52 km)	Società Autostrade meridionali (SAM)	31/12/2012	Società di Progetto Salerno Pompei Napoli S.p.A. - sottoscrizione convenzione 29/07/2021, Decreto interministeriale MIMS-MEF n. 476 del 29/11/2021, registrazione Cdc 08/02/2022. Sottoscrizione verbale di subentro 31/03/2022, con decorso dal 01/04/2022.	2022 - 2047
A21 Torino - Alessandria – Piacenza (167,7 km)	SATAP A21 Torino-Piacenza	30/06/2017	Consorzio Stabile SIS S.c.p.a, decreto di aggiudicazione MIMS n. 288 del 10/06/2021, sospeso per effetto delle ordinanze del Consiglio di Stato, n. 6238 e n. 6239 del 19/11/2021.	-
A5 Torino - Ivrea - Quincinetto, A4/A5 Ivrea – Santhià - Sistema Tangenziale di Torino - Diramazione Torino – Pinerolo (155,8 km)	Società ATIVA - Autostrada Torino-Ivrea-Valle d'Aosta	31/08/2016		

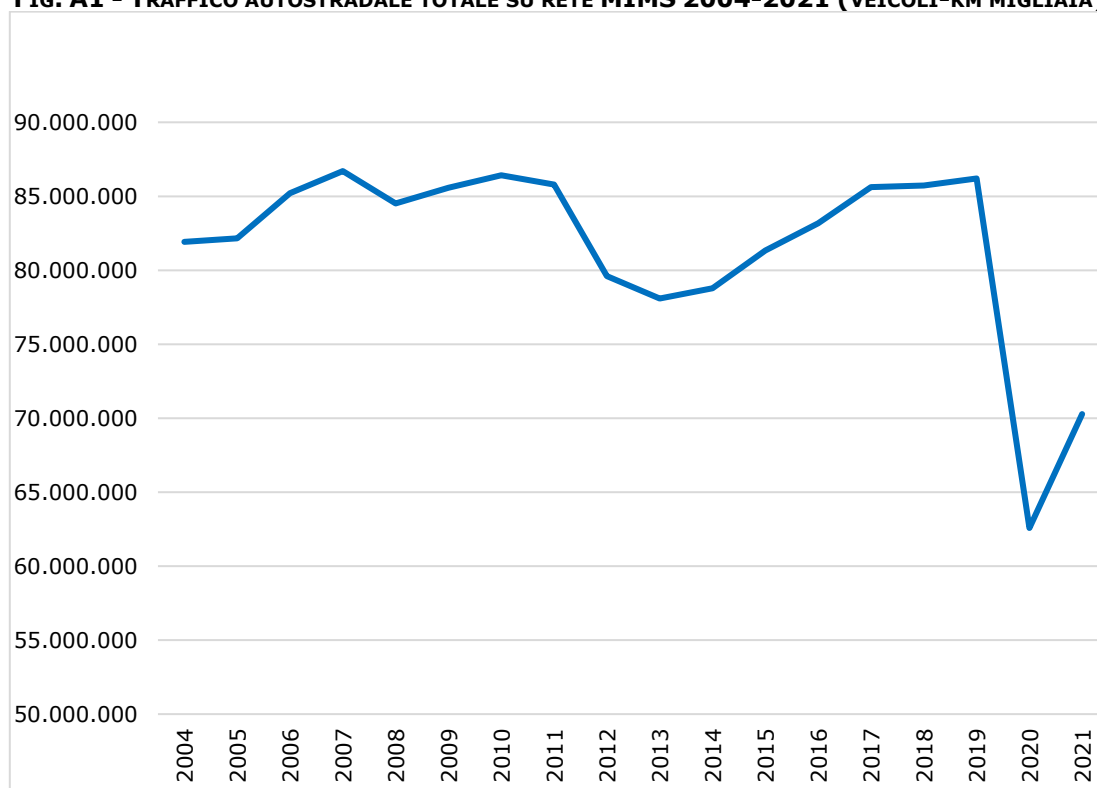
Fonte: documentazione MIMS.

5.2 EVOLUZIONE DEL SISTEMA AUTOSTRADALE

L'emergenza epidemiologica da COVID-19 ha avuto un significativo impatto sul trasporto negli anni 2020 e 2021.

Con riferimento al settore autostradale, secondo i dati del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (MIMS) relativi alle concessioni in cui il MIMS riveste il ruolo di concedente, vi è stata una caduta del traffico totale sulla rete autostradale nel 2020 di circa il 27% rispetto al 2019, con un solo parziale recupero nel 2021 che ha visto un traffico totale ancora del 18 per cento inferiore rispetto al 2019. Va evidenziato altresì che i valori del traffico totali del 2019 risultavano ancora inferiori al picco raggiunto nel 2007, anno a partire dal quale le crisi economiche che si sono succedute e il cambiamento delle abitudini di trasporto hanno contribuito ad annullare la crescita del traffico che si era registrata negli anni precedenti.

FIG. A1 - TRAFFICO AUTOSTRADALE TOTALE SU RETE MIMS 2004-2021 (VEICOLI-KM MIGLIAIA)



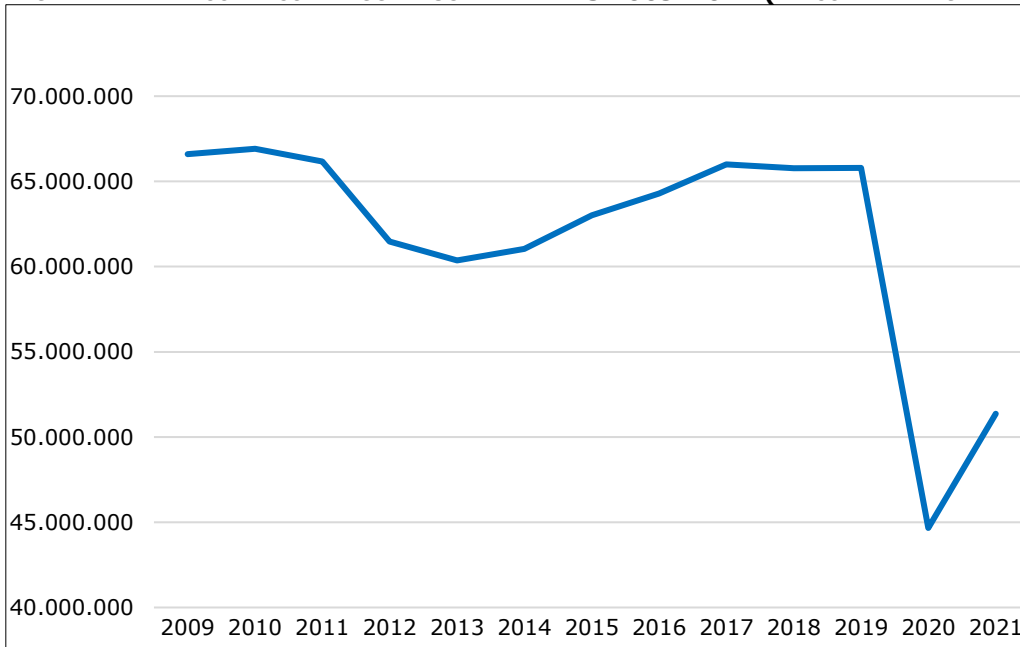
Fonte: elaborazione NARS su dati MIMS.

L'impatto della pandemia e delle misure di contenimento adottate è risultato particolarmente significativo per il traffico dei veicoli leggeri⁷, che mediamente pesa l'85% del traffico totale in termini di veicoli-km e ha subito una riduzione nel 2020 del 32% rispetto al 2019, con un leggero recupero nel 2021 rispetto all'anno precedente pari a circa il 15% sui valori 2020.

⁷ Ciclomotori, motoveicoli, autovetture, autoveicoli e camper entro e non oltre la massa complessiva di 3.500 Kg.

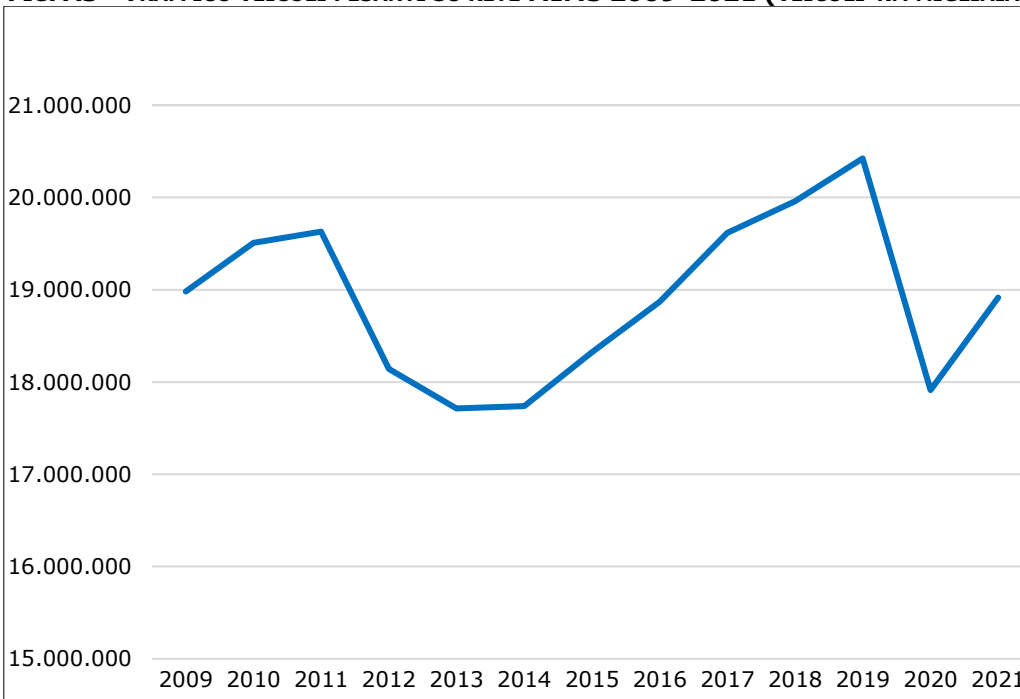
La dinamica del traffico dei veicoli pesanti sulla rete autostradale MIMS è invece stata caratterizzata da una contrazione più contenuta nel 2020, pari a circa il 15% rispetto al 2019, che comunque non ha eguagliato il picco negativo raggiunto nel 2013 a seguito della recessione del 2012. Il traffico merci nel 2021 ha visto un parziale recupero di circa il 6% rispetto al 2020, che riporta a un livello di volumi analogo a quello registrato nel 2016.

FIG. A2 - TRAFFICO VEICOLI LEGGERI SU RETE MIMS 2009-2021 (VEICOLI-KM MIGLIAIA)



Fonte: elaborazione NARS su dati MIMS.

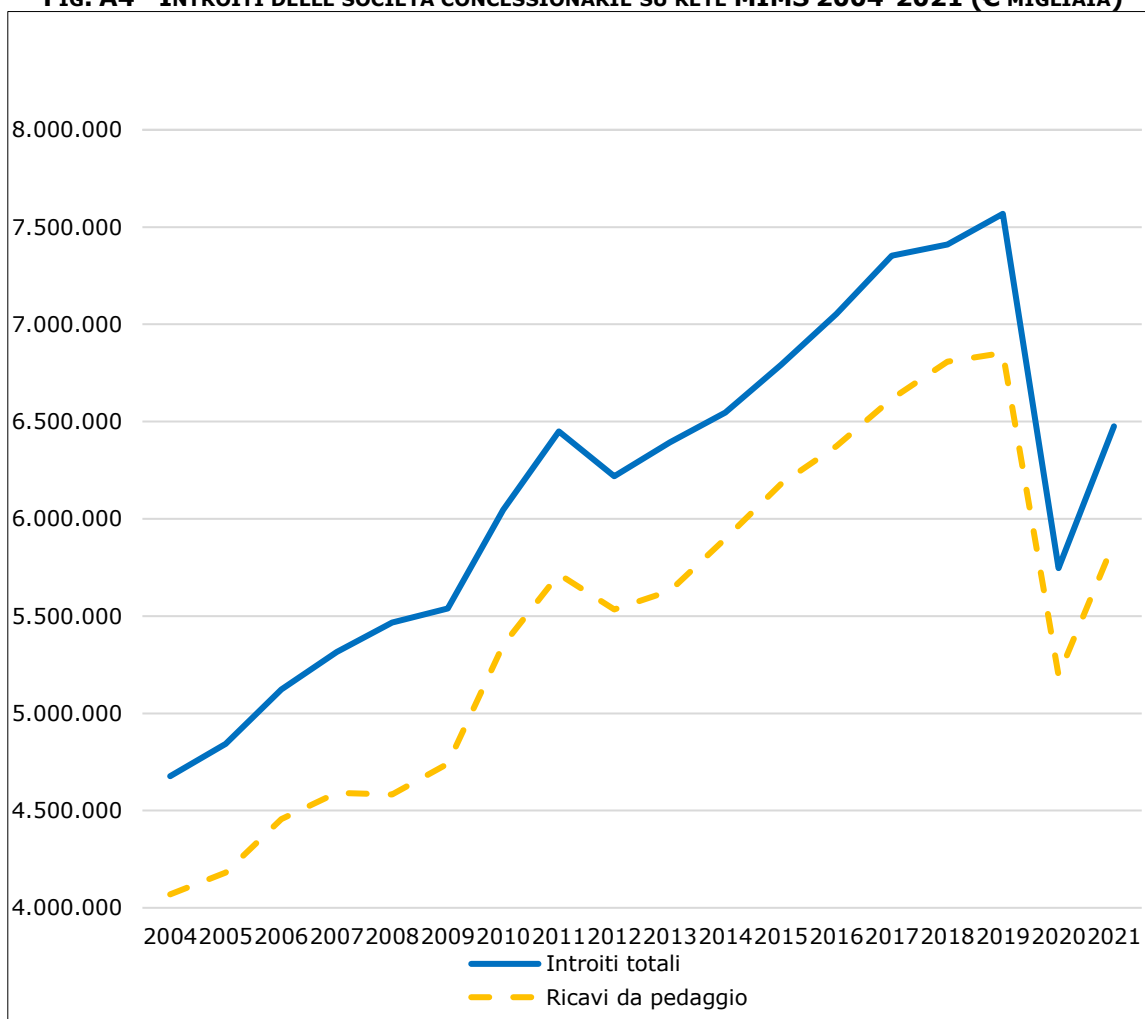
FIG. A3 - TRAFFICO VEICOLI PESANTI SU RETE MIMS 2009-2021 (VEICOLI-KM MIGLIAIA)



Fonte: elaborazione NARS su dati MIMS.

La dinamica degli introiti complessivi ed esclusivamente da tariffa tra il 2004 e il 2019 mostra un andamento crescente, ad esclusione di una flessione tra il 2011 e il 2012, e con un tasso di incremento che si attenua tra il 2017 e il 2018. Nel 2020 si assiste a un crollo per effetto dell'emergenza pandemica dell'ordine del 24% (dai 7,6 miliardi di euro del 2019 ai 5,7 miliardi di euro del 2020), parzialmente recuperato nel 2021 con un incremento del 13% rispetto al 2020.

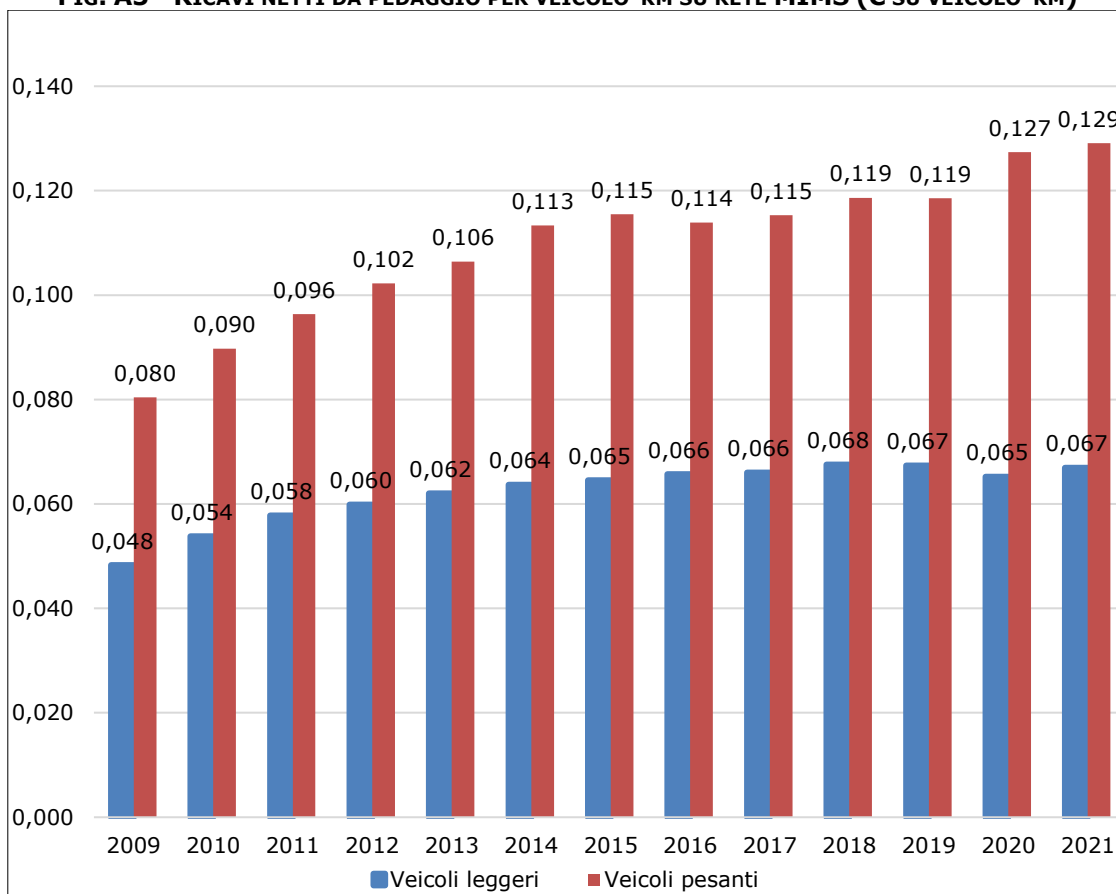
FIG. A4 - INTROITI DELLE SOCIETÀ CONCESSIONARIE SU RETE MIMS 2004-2021 (€ MIGLIAIA)



Fonte: elaborazione NARS su dati MIMS.

Rapportando l'evoluzione dei ricavi netti da pedaggio relativi rispettivamente ai veicoli leggeri e ai veicoli pesanti con l'evoluzione del traffico di leggeri e pesanti, emerge come in media l'evoluzione dei ricavi netti da pedaggio abbia inciso in maniera più significativa sui veicoli pesanti, rispetto a quelli leggeri.

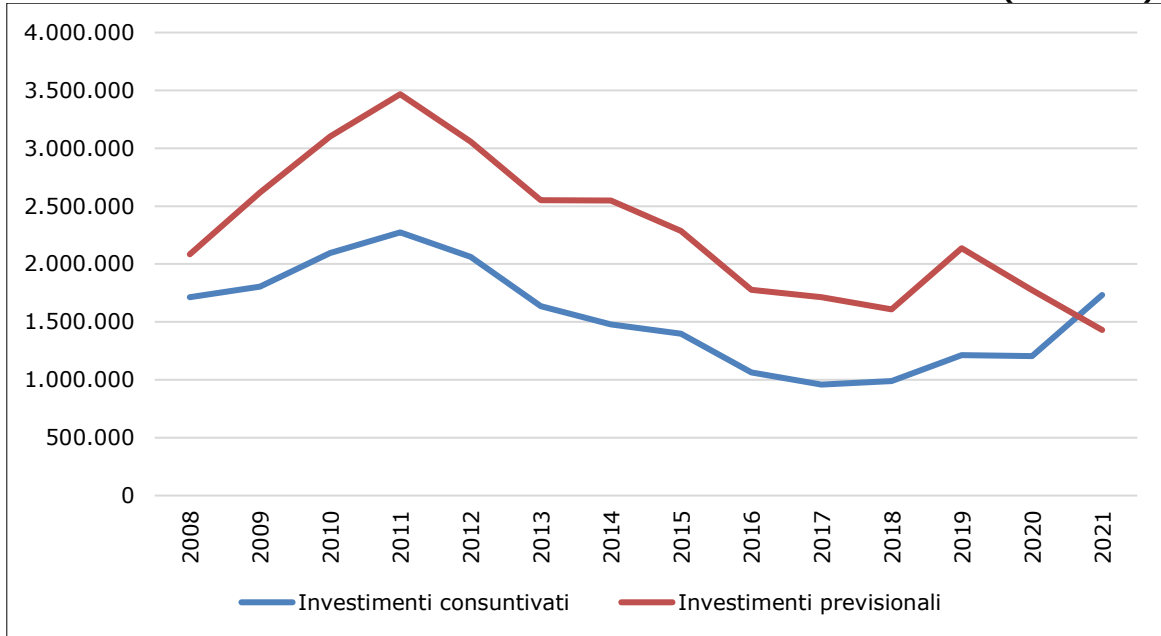
FIG. A5 - RICAVI NETTI DA PEDAGGIO PER VEICOLO-KM SU RETE MIMS (€ SU VEICOLO-KM)



Fonte: elaborazione NARS su dati MIMS.

Sotto il profilo degli investimenti, infine, tra il 2008 e il 2021, gli investimenti effettivamente realizzati sulla rete autostradale che vede il MIMS in qualità di concedente sono stati sempre inferiori a quelli programmati, ad esclusione del 2021 dove i valori si invertono per un plausibile effetto di recupero degli investimenti precedentemente ritardati oltre che per l'evoluzione del sistema istituzionale e regolatorio. Secondo i dati del MIMS, tra il 2008 e il 2020 il *gap* tra investimenti previsionali ed effettivi è risultato in media dell'ordine annuo di circa 800 milioni di euro. Si evidenzia altresì che dal 2018 in poi si assiste a un tendenziale incremento della realizzazione degli investimenti.

FIG. A6 - INVESTIMENTI DELLE SOCIETÀ CONCESSIONARIE SU RETE MIMS 2008-2021 (€ MIGLIAIA)



Fonte: elaborazione NARS su dati MIMS.



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

web: www.programmazioneeconomica.gov.it