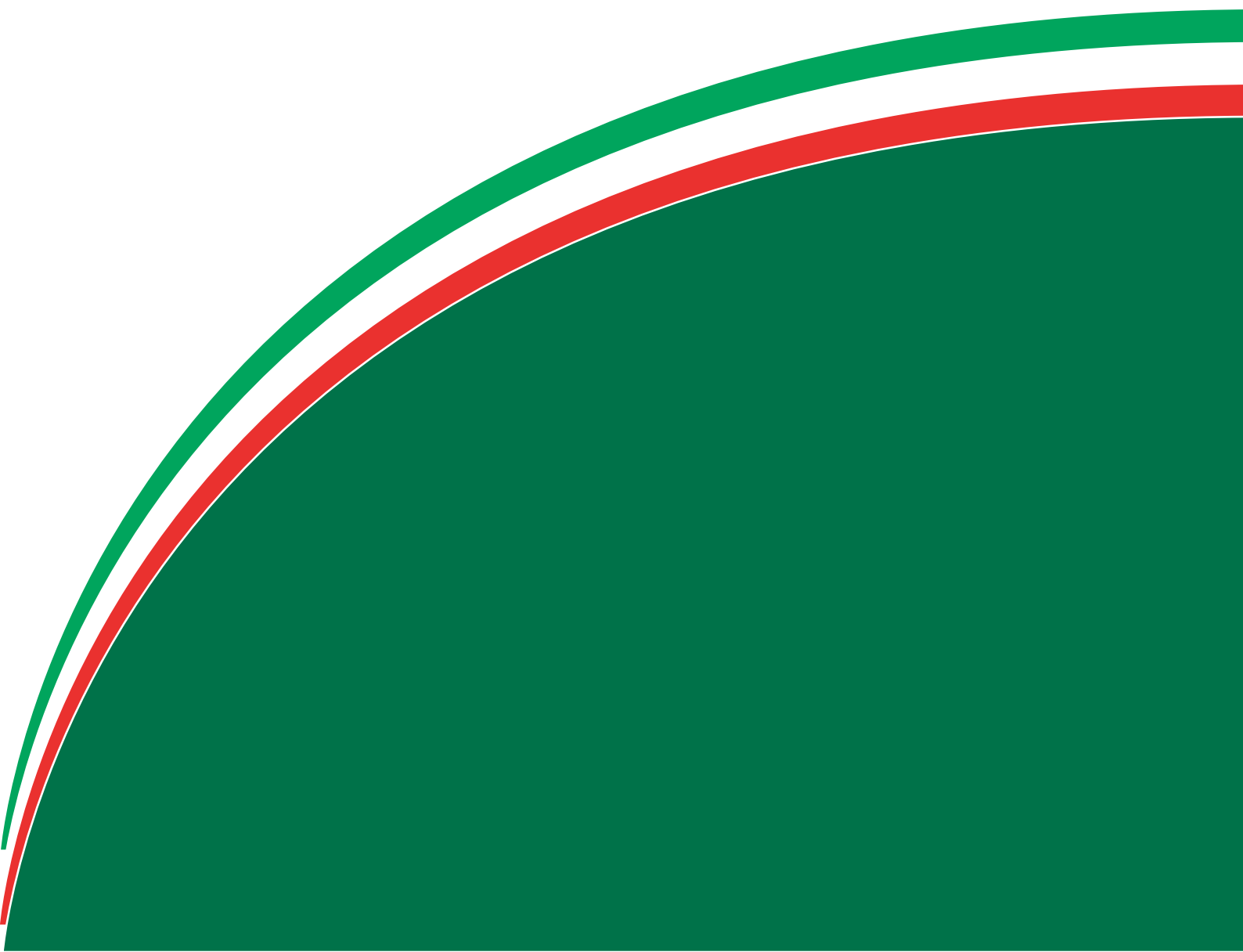




*Dipartimento per la Programmazione  
e il Coordinamento della Politica Economica*

## **Relazione al CIPE sull'attività svolta dal NARS nel 2016**



**RELAZIONE AL CIPE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL NARS NEL 201\***

## INDICE

<b>1</b>	<b>IL NARS .....</b>	<b>3</b>
1.1	IL RUOLO DEL NARS .....	3
1.2	LA COMPOSIZIONE DEL NARS .....	4
1.3	LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO .....	7
1.4	ALTRE DISPOSIZIONI NORMATIVE DI RILIEVO .....	16
<b>2</b>	<b>L'ATTIVITÀ DEL NARS .....</b>	<b>19</b>
2.1	APPLICAZIONE DELLE MISURE DI DEFISCALIZZAZIONE E COERENZA CON DELIBERA CIPE N.1/2013 - COLLEGAMENTO AUTOSTRADALE CAMPOGALLIANO SASSUOLO .....	19
2.2	CONVENZIONI AUTOSTRADALI – 10 ATTI AGGIUNTIVI .....	20
2.3	PROCEDURE DI RIEQUILIBRIO DEI PIANI ECONOMICO FINANZIARI .....	26

## **PREMESSA**

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

La Relazione evidenzia l'attuale ruolo del NARS, dà conto degli sviluppi normativi nei settori di competenza del Nucleo, descrive le attività svolte nel corso del 2016 e reca, nell'appendice, una sintetica illustrazione dell'ulteriore attività della struttura di supporto al NARS.

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

# **1 IL NARS**

## **1.1 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 (NARS)** presso la Segreteria del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, sulla base di 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 Ministri **<sup>1</sup>, in base all'art. 1, comma 2, della legge 17 luglio 2006, n. 233, ed è disciplinato dal DPCM 25 novembre 2008, successivamente modificato con DPCM 2 agosto 2010.**

Il Nucleo è un 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. In tale contesto, la sua attività si concretizza mediante **l'espressione di pareri, resi al CIPE** e alle Amministrazioni richiedenti, di raccomandazioni e di proposte operative nei settori di competenza.

Il NARS relaziona **annualmente al CIPE sull'attività svolta.**

---

<sup>1</sup> Il NARS ha originariamente operato presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

## **1.2 LA COMPOSIZIONE DEL NARS**

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

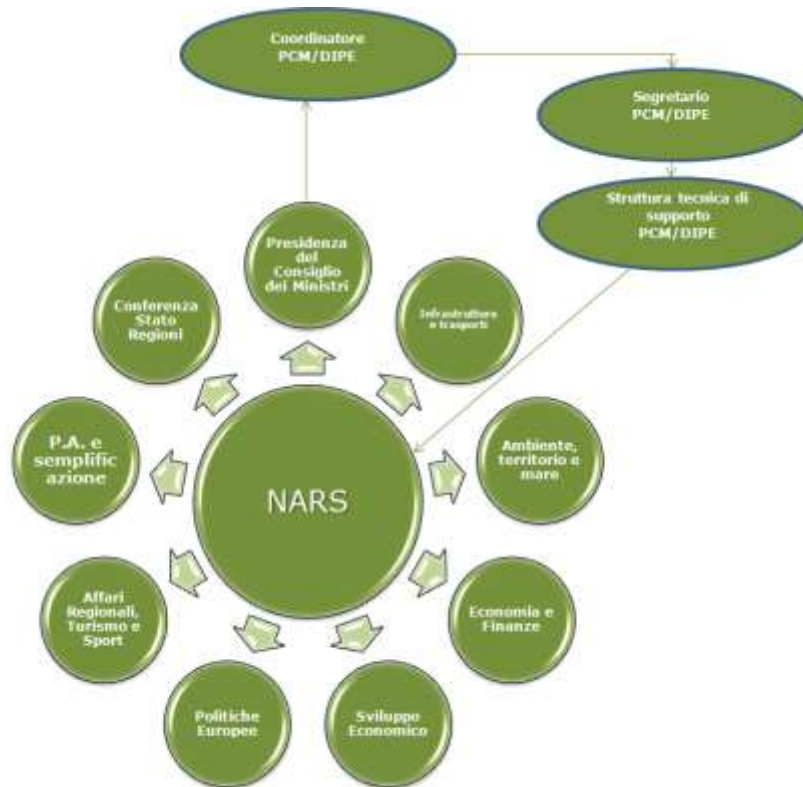
Il NARS è composto, oltre che dal Capo del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (di seguito «Dipartimento») in qualità di Coordinatore, anche dai rappresentanti, nonché da un supplente per ciascun rappresentante per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

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

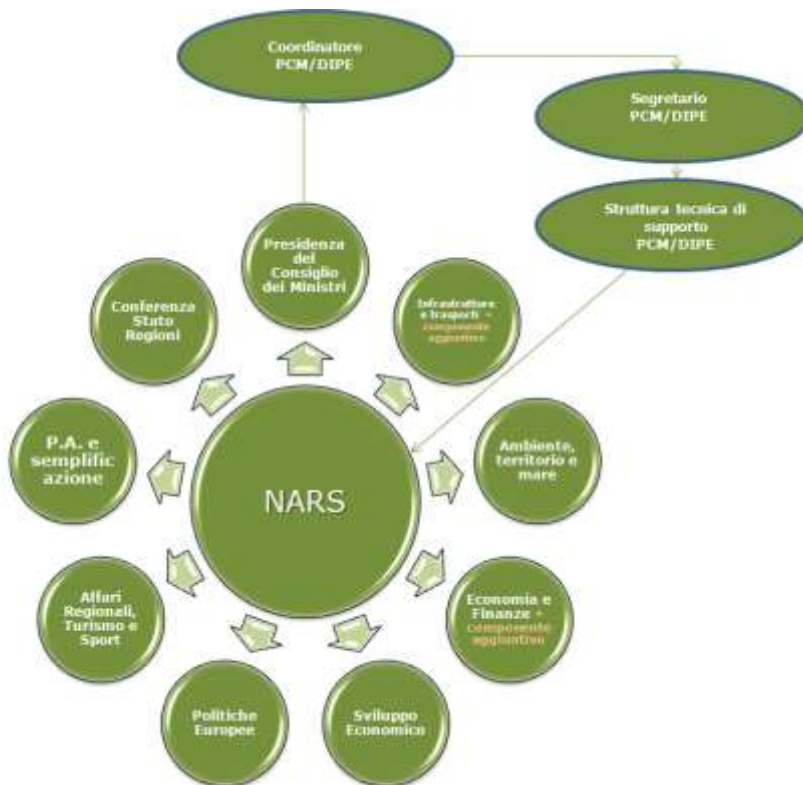
Le funzioni di Segretario del NARS sono svolte da un dirigente di seconda fascia che, tra l'altro, **coordina l'attività istruttoria, curata da apposita struttura composta da esperti di comprovata specializzazione universitaria, con particolare ed elevata professionalità nelle materie di competenza del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

**Per la trattazione delle questioni concernenti le Misure di defiscalizzazione di cui all'art. 18 della legge n. 183/2011 nonché relative al "credito d'imposta" di cui all'art. 33 del D.L. n. 179/2012 la composizione del NARS è integrata con due ulteriori componenti designati, rispettivamente, dal Ministro dell'economia e delle finanze e dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.**

**FIGURA 1: COMPOSIZIONE, COORDINAMENTO E SUPPORTO TECNICO DEL NARS**



**FIGURA 2: COMPOSIZIONE DEL NARS PER MISURE DI DEFISCALIZZAZIONE E ALTRE MISURE AGEVOLATIVE**



La composizione del Nucleo nel 2016 è rappresentata nella tabella1.

**TABELLA 1 – LA COMPOSIZIONE DEL NARS NEL 2016**

Presidenza del Consiglio dei Ministri	<b>Cons. Ferruccio SEPE</b> – Coordinatore <b>Avv. Gabriele Pasquini</b> – Segretario
Ministero dell'economia e delle finanze	<b>D.ssa Alessandra DAL VERME</b> – effettivo <b>D.ssa Nunzia VECCHIONE</b> - supplente <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>Arch. Ornella SEGNALINI</b> – <b>D.ssa M. Margherita MIGLIACCIO</b> – supplente <b>D.ssa F. Paola ANELLI</b> – effettivo <i>(ex art. 33, co.2 D.L. n. 179/2012 conv. to in L. n. 221/2012)</i>
Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare	<b>Cons. Antonio AGOSTINI</b> – effettivo
Ministero dello sviluppo economico	<b>Dr. Gianfrancesco VECCHIO</b> – effettivo <b>D.ssa Emilia MASIELLO</b> – supplente
Ufficio del Sottosegretario delegato per gli affari europei	<b>Cons. Fiorenza BARAZZONI</b> – effettivo <i>(fino al 30 agosto 2016)</i> <b>Cons. Diana Agosti</b> – effettivo <i>(dal 31 agosto 2016)</i> <b>Dott.ssa Valentina Guidi</b> – supplente <i>(dal 31 agosto 2016)</i>
Ufficio del Ministro delegato per gli affari regionali, il turismo e lo sport	<b>Cons. Antonio NADDEO</b> – effettivo
Ufficio del Ministro delegato per la pubblica amministrazione e la semplificazione	<b>Cons. M. Pia MARCONI</b> – effettivo <b>Dott.ssa . M. BARILLA'</b>
Conferenza permanente Stato-Regioni-province autonome	<b>Avv. Giuseppe CARANNANTE</b> – effettivo <b>Ing. Mario CITTADINI</b> – supplente

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



Gli esperti del NARS nel 2016 sono stati quelli elencati nella sotto riportata tabella 2.

**TABELLA 2: ESPERTI NARS 2016**

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

### **1.3 LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

#### **1.3.1 LA DISCIPLINA INERENTE AI SETTORI DI COMPETENZA**

L'attività del NARS si è concentrata nell'anno 2016 soprattutto sul settore dei trasporti, sebbene alcune delle competenze del CIPE e dei correlati compiti attribuiti al Nucleo, per tale comparto, siano state assorbite dalle funzioni riservate all'Autorità di regolazione dei trasporti ("Autorità dei trasporti"), ai sensi dell'art. 37 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e ss.mm.ii.

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

In generale, il CIPE e il NARS (oltre che del Ministero di settore e del Ministero dell'economia e delle finanze) sono competenti in materia di approvazione della generalità dei contratti di programma e degli atti convenzionali, come confermato

dall'art. 36, comma 6-ter, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito dalla legge 24 marzo 2012, n. 27<sup>2</sup>.

Le competenze del NARS sono state integrate e precisate mediante nuove funzioni ad esso assegnate in tema di:

- attribuzione delle misure di defiscalizzazione mirate al finanziamento di infrastrutture e riconoscimento delle ulteriori misure agevolative per le opere la cui progettazione definitiva sia approvata entro il 31 dicembre 2016 (in particolare credito di imposta a valere sull'IRES e sull'IRAP a favore del soggetto privato titolare del contratto) previste dall'art. 18 della legge n. 183/2011, come modificato dall'articolo 33 del decreto legge n. 179/2012<sup>3</sup> e dall' art. 1, comma 2, D.Lgs. 22 gennaio 2016, n. 10, a decorrere dal 29 gennaio 2016, ai sensi di quanto disposto dall' art. 3, comma 1 del medesimo D.Lgs. n. 10/2016;

- revisione dei piani economico-finanziari relativi a concessioni di lavori pubblici nei casi di variazioni apportate dalla stazione appaltante ovvero a nuove disposizioni normative o regolamentari che stabiliscano nuovi regimi tariffari o in grado, comunque, di incidere sull'equilibrio del Piano economico finanziario secondo quanto disposto dall'art. 19, comma 1, lett. a), n. 2, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (cd. "Decreto "Fare"), convertito con legge 9 agosto 2013, n. 98, che - modificando l'art. 143, comma 8, del d.lgs. n. 163/2006 (cd. Codice dei contratti pubblici) - ha previsto l'acquisizione del parere del NARS<sup>4</sup>.

Relativamente a quanto stabilito dal 1° comma del richiamato articolo 33 del decreto legge n. 179/2012, va rilevato che è stato ampliato l'ambito delle misure agevolative regolamentate da tale disciplina, riferendole - oltre che alle infrastrutture "di rilevanza strategica nazionale", a tutte quelle "previste in piani o programmi approvati da amministrazioni pubbliche". Inoltre, è stato ridotto il valore soglia delle opere di rilevanza strategica cui applicare tali misure: da 200 milioni di Euro a 50 milioni di Euro (cfr. art. 11, comma 1, lett. a, del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito dalla legge

---

<sup>2</sup> La Corte costituzionale, con sentenza 11 febbraio 2013, n. 41 (G.U. 20 marzo 2013, n. 12, 1<sup>a</sup> Serie speciale), ha dichiarato: 1) inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del comma 1, lett. a), dell'articolo 36 del decreto-legge n. 1/2012, convertito dalla legge n. 27/2012, promosse dalla Regione Veneto con riferimento agli articoli 117 e 119 della Costituzione; 2) non fondate le questioni di legittimità costituzionale del suddetto articolo 36, comma 1, lettera a), promosse dalla medesima Regione con riferimento al citato art. all'art. 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione. Nella sentenza la Corte definisce la portata dei compiti dell'Autorità dei trasporti, sottolineando che alla stessa compete "[...] dettare una cornice di regolazione economica, all'interno della quale Governo, Regioni ed enti locali sviluppano le politiche pubbliche in materia di trasporti, ciascuno nel relativo ambito". La Corte inoltre aggiunge che - per quanto riguarda le tariffe, i canoni e i pedaggi - "le disposizioni impugnate attribuiscono all'Autorità il compito di stabilire solo i criteri, mentre resta impregiudicata in capo ai soggetti competenti la determinazione in concreto dei corrispettivi per i servizi erogati. Analogamente, riguardo ai bandi di gara, l'Autorità è investita della competenza a definire gli schemi, senza sostituirsi alle amministrazioni competenti nell'elaborazione in dettaglio dei bandi, delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e delle concessioni. Ciò vale anche con specifico riferimento al settore autostradale".

<sup>3</sup> Secondo l'art. 33 del decreto legge 179/2012 il credito d'imposta può essere riconosciuto entro il limite massimo del 50 per cento del costo dell'investimento, non costituisce ricavo ai fini delle imposte dirette e dell'IRAP ed è utilizzato in sede di dichiarazione dei redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive.

<sup>4</sup> In deroga a quanto disposto dal citato comma 8 dell'articolo 143 del codice dei contratti pubblici, l'art. 9-ter, comma 2, decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, ha dettato specifiche disposizioni in tema di "Razionalizzazione della spesa per beni e servizi, dispositivi medici e farmaci".

11 novembre 2014, n. 164)<sup>5</sup>. Il valore complessivo delle altre opere cui la nuova **normativa estende le agevolazioni in questione non può superare l'importo di due miliardi di euro**<sup>6</sup>.

Circa le competenze in tema di revisione dei piani economico-finanziari relativi a concessioni di lavori pubblici e contratti di PPP, il nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (pubblicato sulla GU n. 91 del 19 aprile 2016 Suppl. Ordinario n. 10, che reca disposizioni attuative delle direttive comunitarie 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE), successivamente integrato dal d.lgs. 56 del 2017, ha confermato e valorizzato il ruolo del NARS.

**Il comma 6 dell'art. 165 e il comma 3 dell'art. 182** – relativi, rispettivamente, alla procedura di riequilibrio dei contratti di concessione e dei contratti di partenariato pubblico-privato – hanno infatti modificato la predetta disciplina, espungendo la valutazione del CIPE dalle procedure di riequilibrio e demandando direttamente al NARS la valutazione in merito alla revisione del piano economico-finanziario.

In particolare, il Nuovo Codice stabilisce:

- **all'art. 165, comma 6, con un'affermazione di principio valida per tutti i contratti di concessione, che il verificarsi di fatti non riconducibili all'operatore economico che incidano sull'equilibrio del piano economico-finanziario comportano la sua necessaria revisione da attuare mediante la rideterminazione delle condizioni di equilibrio;**

- **all'art. 182, comma 3, con riferimento ai contratti di Partenariato Pubblico Privato, che la revisione deve consentire la permanenza dei rischi trasferiti in capo all'operatore economico e delle condizioni di equilibrio economico finanziario relative al contratto;**

Aggiungendo in entrambi i casi, ai fini della tutela della finanza pubblica strettamente connessa al mantenimento della predetta allocazione dei rischi, nei casi di opere di interesse statale ovvero finanziate con contributo a carico dello Stato, che la revisione è subordinata alla previa valutazione da parte del NARS, precisando che, negli altri casi, è **facoltà dell'Amministrazione aggiudicatrice sottoporre la revisione alla previa valutazione del NARS.**

Le nuove disposizioni introducono pertanto modifiche alle competenze del Nucleo rispetto **alla disciplina contenuta nell'art. 143 del D. Lgs. n. 163/2006, sotto un duplice aspetto:**

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

---

<sup>5</sup> La soglia da ultimo citata 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.

<sup>6</sup> L'art. 2, comma 1, e l'allegato 1 al D.Lgs. 22 gennaio 2016, n. 10, hanno poi abrogato (a decorrere dal 29 gennaio 2016), il comma 2-bis del citato articolo 18, il quale stabiliva che *"L'incremento del gettito IVA, di cui al comma 1, lettera b) su cui calcolare la quota del 25 per cento, è determinato per ciascun anno di esercizio dell'infrastruttura: a) in relazione a progetti di nuove infrastrutture, in misura pari all'ammontare delle riscossioni dell'IVA registrato nel medesimo anno; b) in relazione a progetti di ampliamento ovvero potenziamento di infrastrutture esistenti, in misura pari alla differenza tra l'ammontare delle riscossioni dell'IVA registrato nel medesimo anno e la media delle riscossioni conseguite nel triennio immediatamente precedente l'entrata in esercizio dell'infrastruttura oggetto dell'intervento"*.

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

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

In generale, va evidenziato che il descritto quadro normativo, oltre ad essere caratterizzato da una maggiore organicità rispetto al passato, conferisce al NARS una posizione di ancora maggiore tutela dei profili di finanza pubblica.

In conclusione, oltre a quanto espressamente previsto dal DPCM 25 novembre 2008, i compiti attualmente attribuiti al Nucleo includono la formulazione di pareri (per i primi seguenti tre punti al CIPE) ed, eventualmente, di proposte sui seguenti procedimenti (figura 3):

- I. aggiornamento o revisione delle convenzioni autostradali vigenti alla data di entrata in vigore del decreto legge n. 201/2011, laddove comportino variazioni o modificazioni al piano degli investimenti ovvero ad aspetti di carattere regolatorio a tutela della finanza pubblica;
- II. approvazione dei contratti di programma nonché degli atti convenzionali comunque denominati, sempre con particolare riferimento ai profili di finanza pubblica;
- III. **assegnazione delle misure di defiscalizzazione di cui all'art. 18 della legge 12 novembre 2011 e riconoscimento delle misure agevolative di cui all'art. 33 del decreto legge n. 179/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 221/2012, e ss.mm.ii.;**
- IV. revisione dei piani economico-finanziari conseguente al verificarsi di fatti **non riconducibili all'operatore economico e incidenti sull'equilibrio di detti piani (artt. 165, comma 6, e 182, comma 3, del D.Lgs. n. 50/2016);**
- V. attività di assistenza e consulenza tecnico – giuridica alle Regioni e Province **Autonome di cui all'Accordo Quadro stipulato il 24 settembre 2015, i cui contenuti sono illustrati nel capitolo 2 della presente relazione.**

Per espletare i compiti attribuiti sopra riportati, il Nucleo può disporre audizioni aventi ad oggetto servizi di pubblica utilità.

Come già rappresentato in occasione delle precedenti Relazioni annuali, si evidenzia **l'esigenza di procedere a una revisione del DPCM 25 novembre 2008, che** attualmente disciplina le funzioni del NARS, in modo da evidenziarne (in coerenza con le descritte competenze attribuitegli dalla legge negli ultimi anni) il rilevato ruolo di supporto al CIPE ed i compiti di organismo operante a tutela della finanza pubblica.

**FIGURA 3: LE COMPETENZE DEL NARS**



### **1.3.2 IL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI**

Nel corso del 2016 l'intervento legislativo più significativo da segnalare è l'entrata in vigore del nuovo Codice contratti pubblici adottato con decreto legislativo del 18 aprile 2016, n. 50, in attuazione della normativa comunitaria di riferimento, e successivamente modificato nel corso dell'anno 2017, con il D.lgs. n. 56.

L'analisi puntuale della portata del Codice esula dalle finalità della presente Relazione, ma va segnalato che – **oltre ad introdurre numerose novità, tra l'altro**, in tema di contratti di concessione e partenariato pubblico privato chiarendo concetti generali quali il rischio operativo e l'allocazione dei rischi inerenti all'equilibrio economico finanziario – il nuovo Codice dedica un'apposita sezione al partenariato pubblico privato e disciplina gli affidamenti introducendo nuove procedure di scelta del contraente quali la procedura competitiva con negoziazione ed il **partenariato per l'innovazione**.

In generale, va rilevato che, ai fini della partecipazione a procedure ad evidenza pubblica, occorre il documento di gara unico europeo (DGUE). Ai medesimi fini, sono stati, inoltre, valorizzati i criteri sociali e ambientali, privilegiando il criterio di aggiudicazione **dell'offerta economicamente più vantaggiosa**. E' prevista la qualificazione delle stazioni appaltanti e la centralizzazione delle committenze. Sono stati ridefiniti i livelli di progettazione ed è stata demandata ad apposito DPCM la fissazione dei criteri per l'individuazione delle opere per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico.

Con particolare riferimento ai settori di interesse del NARS, va evidenziato quanto segue.

La disciplina dei contratti di concessione (contenuta nella Parte III del Codice)<sup>7</sup> reca, per il settore autostradale, **l'abrogazione dell'art. 5 del decreto-legge n. 133/2014 – come modificato dall'art. 8, comma 10, lett. a) e b), del decreto legge 31 dicembre 2014, n. 192, convertito dalla L. 27 febbraio 2015, n. 11 -** che, al fine di assicurare gli investimenti necessari per gli interventi di potenziamento ed adeguamento delle infrastrutture autostradali nazionali e un servizio reso sulla base di tariffe e condizioni di accesso più favorevoli per gli utenti, aveva riconosciuto ai concessionari la possibilità di sottoporre al Ministro di settore modifiche del rapporto concessorio finalizzate **all'aggiornamento o revisione anche mediante l'unificazione di tratte interconnesse**, contigue ovvero tra loro complementari, ai fini della loro gestione unitaria. Si evidenzia in questa sede che, tale norma, che presupponeva comunque il rilascio del preventivo assenso da parte dei competenti organi dell'Unione Europea con una disposizione che ha dato luogo a dubbi interpretativi, non ha di fatto trovato attuazione.

---

<sup>7</sup> Se per l'attuazione delle concessioni vigenti sono previsti specifici adeguamenti, per la disciplina a regime sono dettate regole generali unitarie per le concessioni di lavori e servizi con trasferimento del "rischio operativo" al concessionario, possibilità di revisione – come sopra accennato – solo in presenza di fatti incidenti sull'equilibrio del piano economico – finanziario e non riconducibili al concessionario, limitazione del possibile contributo pubblico – riconoscibile anche sotto forma di cessione di beni immobili e comprensivo del valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della Pubblica amministrazione – al 49% del costo dell'investimento complessivo, inclusivo degli oneri finanziari, condizionamento della validità del contratto alla presentazione di idonea documentazione concernente il finanziamento con risoluzione del contratto stesso – secondo la prassi già instaurata dal NARS – **nell'ipotesi che il finanziamento non sia perfezionato entro 12 mesi dalla sottoscrizione**, limitazione della durata massima della concessione al tempo strettamente necessario per il recupero degli investimenti con congrua remunerazione del capitale investito dal concessionario.

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

Relativamente alla Disciplina del partenariato pubblico – privato, va considerato che l'art. 3, comma 1, lett. eee) del nuovo Codice riporta la definizione di tale contratto, esplicitandone alcuni profili relativi soprattutto al corrispettivo e al trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore economico, che include quello della "disponibilità" o, nei casi di attività redditizia verso l'esterno, quello relativo alla "domanda" durante il periodo di gestione dell'opera.

Nell'ambito di tale tipologia, con riferimento alla quale si sono già evidenziate le attribuzioni riservate al NARS nelle ipotesi di revisione, il Codice disciplina le varie forme di procedura o finanziamento (finanza di progetto, locazione finanziaria di opere pubbliche, etc.)<sup>8</sup>

Va, inoltre, segnalato che l'art. 217, comma 1, lett. d), del nuovo Codice ha abrogato la c.d. "legge obiettivo", dettando (nella Parte V) la disciplina delle opere considerate fondamentali per lo sviluppo del Paese, denominate "opere prioritarie"<sup>9</sup>. In tale contesto, il ruolo del CIPE è centrale perché tali opere vengono individuate nel Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) e nel Documento pluriennale di pianificazione di cui al decreto-legislativo n. 228/2011 (DPP) di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, i quali vengono sottoposti al Comitato, cui compete anche approvare i relativi progetti (art. 214, comma 2, lett. f) e assegnare, su proposta del Ministero di

---

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

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

settore di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, le risorse del "Fondo per la realizzazione" di dette infrastrutture e insediamenti prioritari (art. 202, comma 1, lett. b).

Rispetto alla disciplina che era contenuta nella c.d. "legge obiettivo", la novità principale è rappresentata dalla previsione di applicare le norme dettate per le procedure ordinarie anche per la realizzazione di "opere prioritarie", fermo restando che – ai sensi del regolamento cd. "Sblocca opere", approvato il 20 gennaio 2016 – il Presidente del Consiglio dei Ministri può inserire opere ed insediamenti produttivi in un elenco da approvare annualmente con DPCM e in cui stabilire tempi procedurali ridotti sino alla metà rispetto a quelli normali ed è dotato di poteri sostitutivi nell'eventualità che autorizzazioni e pareri previsti non pervengano nei termini fissati<sup>10</sup>.

Ulteriori aspetti meritevoli di segnalazione riguardano:

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

### **1.3.3 LA LEGGE DI STABILITÀ 2016**

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

- dato facoltà alle Autorità portuali che hanno movimentato notevoli volumi di traffico di contenitori a deliberare la riduzione o l'esenzione dalla tassa di ancoraggio (comma 367);

- previsto misure per lo sviluppo del trasporto intermodale tramite la concessione di contributi per la realizzazione di nuovi servizi marittimi per il trasporto combinato delle merci o il miglioramento degli esistenti e per servizi di trasporto ferroviario intermodale in arrivo/partenza da nodi logistici e portuali in Italia (commi 647 e 648);

- disposto l'istituzione di un conto di tesoreria intestato all'ANAS e sul quale confluiscono tutte le risorse statali a qualunque titolo destinate alla Società (commi 868 e 869);

- dettato norme sul Contratto di programma con l'ANAS stessa, ponendo - tra l'altro - a carico di quest'ultima un onere di referto annuale che investa non solo gli

---

<sup>10</sup> Il provvedimento è stato approvato nel Consiglio dei Ministri del 28 luglio 2016.



aspetti finanziari e di avanzamento fisico delle opere, ma anche, in coerenza con l'impostazione del NARS (v. infra), anche la qualità dei servizi prestati (commi 870 e ss.);

- recato disposizioni per il settore ferroviario (trasferimento delle risorse per la Torino – Lione a FS e commissariamento delle Ferrovie del Sud-Est).

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

- l'adozione del "Piano aeroporti", licenziato definitivamente dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 27 agosto 2015, effettuata con decreto del Presidente della Repubblica datato 17 settembre 2015 e pubblicato sulla G.U. n. 234/2015, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e al termine di una complessa procedura, che ha coinvolto la Conferenza Stato/Regioni, l'Agenzia del Demanio, il Consiglio di Stato e le competenti Commissioni parlamentari. Il piano, definito "regolamento" in quanto attuativo dell'art. 698 del Codice della Navigazione, individua nell'ambito di 10 bacini di traffico omogeneo gli "aeroporti ed i sistemi aeroportuale di interesse nazionale", quali nodi essenziali per l'esercizio delle competenze esclusive dello Stato, in base a criteri riconducibili al ruolo fondamentale, all'ubicazione territoriale, alle dimensioni ed alla tipologia di traffico e a quanto previsto nei progetti relativi alla TEN. Tra i 38 aeroporti così individuati viene conferita particolare rilevanza strategica a 12 aeroporti inseriti nella rete centrale transeuropea o nella rete globale transeuropea con maggiori dati di traffico (Milano Malpensa, Torino a condizione che realizzi "un sistema di alleanze" con il citato aeroporto di Milano, Venezia, Bologna, Firenze/Pisa se viene realizzata la "gestione unica", Roma Fiumicino, Napoli, Bari, Lamezia Terme, Catania, Palermo, Cagliari), di cui tre (Milano Malpensa, Roma Fiumicino e Venezia) assurgono al ruolo di "gate intercontinentali" in relazione alla loro capacità di rispondere alla domanda di ampi bacini di traffico ed al loro elevato grado di connettività con le destinazioni europee ed internazionali. Il decreto stabilisce che gli aeroporti non riconducibili a quelli di interesse nazionale vengano trasferiti alle Regioni ed alle Province Autonome, con provvedimenti che disciplinino anche il regime finanziario dei servizi, e demanda al Ministro di settore di favorire ogni azione a salvaguardia delle Regioni non dotate di aeroporti al fine di favorire l'ottimizzazione delle connessioni intermodali con gli aeroporti più vicini<sup>11</sup>:

- la determinazione dell'incremento dell'addizionale comunale sui diritti d'imbarco effettuata in attuazione dell'art. 13, comma 23, del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9<sup>12</sup>, con il decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti n. 357 del 29.10.2015, emanato di concerto con il Ministero delle economie e delle finanze e pubblicato in data 28.12.2015: la misura dell'incremento è stata fissata in euro 2,50 a passeggero in partenza esigibili dal 1° gennaio 2016 in aggiunta alle addizionali comunali già in vigore per l'anno 2016, in euro 2,42 per l'anno 2017 e in euro 2,34 per l'anno 2018;

- l'iter attuativo delle disposizioni recate dal decreto-legge n. 133/2014: nel corso del 2015 hanno sottoscritto il Contratto di programma le Società di gestione degli

---

<sup>11</sup> Misure intese a eliminare forme di marginalizzazione delle isole ed in particolare per promuovere un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da/per la Sicilia sono contenute all'art. 1, comma 486, della legge di stabilità di cui sopra.

<sup>12</sup> Si riporta il testo della norma: "All'onere derivante dall'applicazione del comma 21, pari a 184 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018, si provvede mediante il corrispondente incremento dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco di cui all'articolo 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e successive modificazioni, da destinare all'INPS.

aeroporti di Pisa, Firenze, Bologna e successivamente hanno sottoscritto analogo contratto le Società di gestione degli aeroporti di Napoli ed Olbia, mentre – oltre alle suddette Società – **sta applicando i corrispettivi approvati dall’Autorità di regolazione anche la Società che gestisce l’aeroporto di Torino.**

Si rileva inoltre che, relativamente al settore aeroportuale, con legge 22 gennaio 2016, n. 9 è stato convertito con modificazioni il decreto legge 25 novembre 2015, n. 185, con il **quale è stato abrogato il comma 3 bis dell’articolo 71 del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, che equiparava gli interventi infrastrutturali relativi ai sistemi aeroportuali alle infrastrutture strategiche ai fini dell’applicazione delle procedure stabilite dalla parte II titolo IV Capo IV del Codice dei contratti pubblici all’ora vigente**<sup>13</sup>.

#### **1.4 ALTRE DISPOSIZIONI NORMATIVE DI RILIEVO**

##### **1.4.2 IL MONITORAGGIO FINANZIARIO**

###### **1.4.2.1 NOVITÀ INTRODOTTE DAL NUOVO CODICE**

Nella relazione del NARS sull’attività svolta nel 2015 si è avuto modo di sottolineare che la novità normativa più rilevante, sino ad allora intervenuta nel settore in cui si esplica l’attività del Nucleo, era rappresentata dall’emanazione del D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, cioè dal nuovo “Codice dei contratti pubblici”.

Un tema che ha impegnato **significativamente la struttura nel corso dell’anno 2016** è la valutazione della portata delle novità introdotte dal menzionato D. Lgs., **tra l’altro in tema di monitoraggio finanziario, che l’art. 36 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, a seguito dei positivi esiti della sperimentazione condotta anche nell’ambito del progetto C.A.P.A.C.I., cofinanziato dalla Commissione UE, ha esteso a tutte le infrastrutture strategiche, tra cui sono ricomprese anche molte opere previste negli atti convenzionali vigenti con concessionari autostradali oggetto di pareri NARS.**

Come esposto in precedenza, **il nuovo Codice ha abrogato la cd. “legge obiettivo”, ma – nel disegnare la nuova regolamentazione delle opere strategiche (ora ridefinite “prioritarie”) – ha confermato la centralità del ruolo del CIPE, chiamato ad approvare i documenti programmatici in cui tali opere vengono individuate (Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, nonché Documento pluriennale di pianificazione di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), ad approvare i relativi progetti e ad assegnare, su proposta del Ministero di settore di concerto con il Ministero dell’economia**

---

<sup>13</sup> Si riporta il testo della norma: *“Gli interventi infrastrutturali relativi ai sistemi aeroportuali di cui all’articolo 17, comma 34-bis, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e successive modificazioni, ivi compresi quelli inseriti nell’ambito dei contratti di programma o convenzione unica previsti dalla stessa disposizione, sono considerati, ai sensi di quanto previsto dalla parte II, titolo III, capo IV, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale. Pertanto, per l’approvazione e l’esecuzione degli stessi interventi, nonché dei Piani di sviluppo aeroportuale, le società di gestione si avvalgono delle procedure approvative dettate dalle disposizioni di cui al periodo che precede, nonché delle disposizioni di cui alla legge 22 agosto 1985, n. 449, in quanto applicabili”.*

e delle finanze, le risorse del "Fondo per la realizzazione" di dette infrastrutture e insediamenti prioritari.

Le novità di maggior rilievo, per quanto concerne gli aspetti attinenti al monitoraggio finanziario, sono rappresentate:

**dall'esplicita conferma non solo della previsione di misure per il contrasto alla criminalità organizzata (art. 203, comma 1), ma anche del monitoraggio finanziario (art. 203, comma 2);**

dalla realizzabilità delle infrastrutture in discorso non solo, come nel D. Lgs. n. 163/2006, tramite concessione o affidamento a contraente generale, ma anche con **"finanza di progetto" e con "qualunque altra forma di affidamento prevista dal presente codice compatibile con la tipologia dell'opera da realizzare" (art. 200);** quindi - è da ritenere - **anche con ricorso alla procedura dell'appalto, semplice o integrato, precedentemente prevista in via eccezionale dalle norme transitorie;**

**dall'estensione dell'obbligo di stipulare protocolli di legalità e di adottare misure per la prevenzione e la repressione di tentativi di infiltrazione mafiosa comprensive del controllo dei flussi finanziari comunque connessi alla realizzazione dell'opera, anche per il contraente generale o concessionario impegnati in opere non prioritarie (art. 194 comma 3, lett. d e comma 20).**

Le innovazioni di cui sopra comportano la necessità di approfondimenti su vari profili, anche di carattere finanziario; approfondimenti che sono stati già effettuati dalle strutture tecniche di supporto al CIPE e che dovranno ora essere trattati anche in sede C.C.A.S.I.I.P. (Comitato Coordinamento Alta Sorveglianza Infrastrutture Insediamenti Prioritari) in vista della piena entrata a regime della nuova disciplina relativa agli aspetti qui in trattazione, non ancora avvenuta. Infatti, **il comma 1 dell'art. 216 del citato D. Lgs. n. 50/2016** dispone che la normativa dal Codice stesso dettata si applichi alle **procedure e ai contratti per cui bandi o lettere d'invito siano stati, rispettivamente, pubblicati o inviate successivamente alla data di entrata in vigore: in particolare, con riferimento specifico alle "opere prioritarie", il Codice specifica che sino all'approvazione del primo Documento pluriennale di pianificazione (DPP) restano validi piani e programmi già approvati o in relazione ai quali sussistono impegni assunti in sede comunitaria (art. 201, comma 9) e restano comunque validi gli atti e i provvedimenti adottati e fatti salvi gli effetti prodotti ed i rapporti giuridici sorti in base all'art. 163 del Codice abrogato (comma 11 dell'art.214)** <sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> La rilevanza che il legislatore conferisce al monitoraggio finanziario è confermata dalla disposizione di cui all'art. 30, comma 13, del decreto 17 ottobre 2016, n.189, recante "interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016": la disposizione infatti - se in linea generale sottopone alla tracciabilità di cui alla legge 13 agosto 2010, n. 136, e ss.mm.ii. i contratti, subappalti e subcontratti relativi agli interventi di ricostruzione pubblica e privata - conferisce alla "Struttura di missione", istituita presso il Ministero dell'Interno, la facoltà di proporre al CIPE, per gli interventi pubblici di particolare rilievo, la sottoposizione al monitoraggio finanziario ex art. 36 del decreto legge n. 90/2014.

#### **1.4.2.2. ATTUAZIONE DI DISPOSIZIONI PRECEDENTI**

Nella precedente relazione si è dato conto dell'attuazione che hanno avuto nel corso del 2015 norme varate in precedenza: in tale contesto si è, tra l'altro, evidenziato l'iter attuativo del richiamato art. 36 del decreto legge n. 90/2014, in particolare sottolineando che il CIPE, ai sensi di detta norma, ha adottato la delibera 28 gennaio 2015, n. 15, con la quale ha approvato le Linee guida per il monitoraggio finanziario di dette grandi opere (MGO) licenziate dal Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere (CCASGO, cui è ora subentrato il Comitato costituito ex art. 203 del D. Lgs. n. 50/2016 ovvero il C.C.A.S.I.I.P.). Alla delibera è allegato il prototipo di Protocollo operativo che tutti gli aggiudicatari della realizzazione di infrastrutture strategiche debbono stipulare con la stazione appaltante: come sottolineato **nell'occasione il Protocollo operativo** – a differenza del Protocollo di legalità, il cui prototipo è stato approvato dal CIPE con la delibera 6 agosto 2015, n. 62, e del pari su proposta del CCASGO – non affronta le tematiche di carattere più strettamente legale-amministrativo, bensì rappresenta un ulteriore tassello alla strumentazione che, tramite **l'apposizione del CUP su ogni progetto d'investimento e il sistema MIP**, consente al DIPE e al NARS, quali organi di supporto al CIPE, di verificare che l'evoluzione fisica e finanziaria degli investimenti avvenga secondo le previsioni del piano economico-finanziario e del relativo cronoprogramma.

Nel corso dell'anno 2016, il NARS ha dato ulteriore impulso alla linea d'azione mirata alla **piena attuazione della legge n. 144/1999 sull'istituzione del MIP, proponendo**– in sede di esame degli schemi di atti convenzionali sottoposti alla sua valutazione – **l'inserimento**, se già non presente, di una clausola che ponga esplicitamente a carico della controparte **della stazione appaltante l'obbligo di fornire al CIPE dati sull'andamento fisico ed economico delle opere programmate con modalità coerenti con detto sistema MIP**: Inoltre **l'Ufficio Monitoraggio degli investimenti pubblici insieme ad esperti della struttura tecnica del DIPE** ha proseguito, nel 2016, negli incontri con concessionari autostradali per illustrare le finalità del sistema MIP e le modalità di corretto inserimento dei dati ed ha avviato, per le medesime finalità, una serie di incontri con altri operatori del comparto trasporti (Autorità portuali, stazioni appaltanti e concessionari di metro, etc.): stanno quindi affluendo alla banca dati elementi relativi ad un sempre maggiore numero di opere **strategiche, che sono consultabili sul sito "open cantieri" del MIT e, in forma aggregata, sul sito del DIPE.**

È inoltre **proseguita l'attività di monitoraggio finanziario per molte delle suddette opere "prioritarie"** ed è stata in proposito impostata una puntuale azione di verifica dei dati, che ha portato a rilevare, anche nel confronto con i soggetti interessati, le problematiche che le imprese stanno affrontando e le criticità da superare. Tale attività ed il confronto con i principali organismi operanti nel settore (RFI, ANAS, TELT) e con le Confederazioni più rappresentative (Confindustria) stanno facendo emergere i temi da trattare o da integrare in sede di revisione della citata delibera CIPE n. 15/2015 secondo la linea che lo stesso Comitato aveva tracciato chiedendo di essere informato, dopo un certo periodo di attuazione, dei risultati conseguiti in vista appunto di possibili adeguamenti delle direttive a suo tempo formulate. Si sta contestualmente procedendo, sotto il profilo operativo, alla messa a punto del sistema.

## 2 L'ATTIVITÀ DEL NARS

Nel corso dell'anno 2016, il Nucleo ha svolto una proficua attività istruttoria che ha riguardato, in particolare: la valutazione di Contratti di Programma tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e ANAS S.p.A. e tra lo stesso Ministero e Trenitalia S.p.A., **l'esame dello schema di Contratto di Programma tra lo Stato ed ENAV, l'esame di una proposta di realizzazione di un'opera strategia in *project financing*, schemi di Atti Aggiuntivi a Convenzioni Uniche relative al settore autostradale, nonché la redazione di Linee Guida nelle materie di competenza.**

Tale attività, solo in parte conclusa, **ha visto l'adozione di undici pareri formali, sui temi di seguito elencati:**

1. Collegamento Autostradale CAMPOGALLIANO SASSUOLO tra A22 e S.S. 467 "Pedemontana" – Misure di defiscalizzazione ai sensi dell'art. 18 della legge n. 183/2011.;
2. Schema di Atto Aggiuntivo alla Convenzione Unica sottoscritta il 2 settembre 2009 tra ANAS S.p.A. e la Soc. "AUTOSTRADA DEI FIORI" p.A.;
3. Schema di Atto Aggiuntivo alla Convenzione Unica sottoscritta il 2 settembre 2009 tra ANAS S.p.A. e la Soc. "AUTOSTRADA LIGURE TOSCANA" p.A.;
4. Schema di Atto Aggiuntivo alla Convenzione Unica sottoscritta il 2 settembre 2009 tra ANAS S.p.A. e la Soc. "CAV" p.A.;
5. Schema di Atto Aggiuntivo alla Convenzione Unica sottoscritta il 2 settembre 2009 tra ANAS S.p.A. e la Soc. "SOCIETA' AUTOSTRADE VALDOSTANE " p.A.;
6. Schema di Atto Aggiuntivo alla Convenzione Unica sottoscritta il 2 settembre 2009 tra ANAS S.p.A. e la Società Italiana per il Traforo Autostradale del Frejus S.p.A. - (SITAF);
7. Schema di Atto Aggiuntivo alla Convenzione Unica sottoscritta il 28 luglio 2009 tra ANAS S.p.A. e Tangenziale di Napoli S.p.A.;
8. Schema di Atto Aggiuntivo alla Convenzione Unica sottoscritta il 18 novembre 2009 tra ANAS S.p.A. e Autostrada Torino-Savona S.p.A.;
9. Schema di Atto Aggiuntivo alla Convenzione Unica sottoscritta il 3 marzo 2010 tra ANAS S.p.A. e Autocamionale della CISA S.p.A.;
10. Schema di Atto Aggiuntivo alla Convenzione Unica sottoscritta il 7 novembre 2007 tra ANAS S.p.A. e la Soc. Autovie Venete p.A.;
11. Schema di Atto Aggiuntivo alla Convenzione Unica sottoscritta il 9 luglio 2007 tra ANAS S.p.A. e la Soc. Autostrada Brescia Padova p.A.

### 2.1 APPLICAZIONE DELLE MISURE DI DEFISCALIZZAZIONE E COERENZA CON DELIBERA CIPE N.1/2013 - COLLEGAMENTO AUTOSTRADALE CAMPOGALLIANO SASSUOLO

Il NARS è stato chiamato ad esaminare ed esprimersi in merito alla richiesta di applicazione delle misure di defiscalizzazione – **previste dall'art. 18 della legge n. 183/2011 - per la realizzazione del collegamento autostradale "Campogalliano Sassuolo", consistente nella realizzazione di un raccordo autostradale con origine all'intersezione tra**

la A22 ("autostrada del Brennero") e la A1 ("autostrada del Sole") nei pressi di Campogalliano che si collega a Sud alla S.S. 467 "Pedemontana" nelle vicinanze dell'abitato di Sassuolo.

Il parere del Nucleo, in particolare, ha avuto ad oggetto esclusivamente la verifica delle modalità di applicazione delle misure di defiscalizzazione e la coerenza della stesse con **quanto disposto dall'art. 18 della legge n. 183/2011 e, per quanto applicabili**, con le previsioni di cui alla delibera CIPE n. 1/2013. Nessuna valutazione è stata posta in essere rispetto agli elementi che potessero incidere sulla strutturazione della procedura ad evidenza pubblica né, tantomeno, circa le modalità di utilizzo del contributo pubblico che **ha costituito elemento di valutazione dell'offerta**.

**Preso atto della proposta formulata dal Ministero di settore che prevede l'espressa ammissibilità alle agevolazioni di carattere fiscale, il NARS ha ritenuto si potesse esprimere parere favorevole in ordine al riconoscimento delle misure di defiscalizzazione, proponendo al CIPE l'individuazione delle stesse – una tantum e per l'intera durata della concessione - per un ammontare pari a 312 milioni di euro in valore assoluto, da riconoscersi negli ultimi 11 anni della concessione, da considerarsi come il limite massimo riconoscibile che non potrà essere superato durante l'intera vita della concessione.**

Per quanto attiene invece al merito del funzionamento del meccanismo di assegnazione, **restituzione e remunerazione del contributo pubblico all'interno del Piano, il NARS ha raccomandato e rimesso al Ministero di settore la responsabilità di verificare ed assicurare che la predetta restituzione potesse trovare positivo riscontro nel nostro ordinamento e che, nell'affermativa, avvenisse nel rispetto della normativa vigente e di quanto disposto dai provvedimenti adottati dal CIPE al riguardo, provvedendo a trasmettere le opportune considerazioni informative al Comitato stesso.**

## **2.2 CONVENZIONI AUTOSTRADALI – 10 ATTI AGGIUNTIVI**

Nel corso dell'anno 2016 il NARS ha reso, altresì, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Ministero istruttore/di settore), 10 pareri in merito ad altrettanti Atti aggiuntivi relativi alle Convenzioni uniche relative al settore autostradale (di seguito Convenzioni) stipulate dalla Società ANAS p.A. con le seguenti Società Concessionarie: Autostrada dei Fiori (di seguito AdF), Autostrada Ligure Toscana (di seguito SALT), Concessioni Autostradali Venete (di seguito CAV), Società Autostrade Valdostane (di seguito SAV), Società Italiana per il Traforo Autostradale del Frejus (di seguito SITAF), Tangenziale di Napoli (di seguito Tg-NA), Autostrada Torino Savona (di seguito ATS), Autovie Venete (di seguito AV), Brescia Padova (di seguito BS-PD) e Autocamionale della CISA (di seguito CISA).

**Tali Atti sono stati stipulati in occasione dell'aggiornamento quinquennale dei rispettivi Piani economico-finanziari.**

Nel seguente prospetto sono riportati i principali dati relativi alle suddette 10 Convenzioni.

I primi otto Atti aggiuntivi (AdF, SALT, CAV, SAV, SITAF, Tg-NA, ATS e AV) sono stati trasmessi dal Ministero istruttore con nota n. 5656 in data 12 febbraio 2016. Gli ulteriori due Atti (BS-PD e CISA) sono stati trasmessi, rispettivamente, con nota n. 19799 del 17 maggio 2016 e con nota n. 24049 del 17 giugno 2016.

**TABELLA 4**

Parere NARS	Società Concessionaria	Investimenti previsti nel periodo regolatorio esaminato (milioni di euro)	Km in concessione	Convenzione Unica	data scadenza Convenzione	Formula tariffaria utilizzata per il calcolo della tariffa
n. 2/2016	Autostrada dei Fiori (AdF)	66 (2014-2018)	113,30	2 settembre 2009 (Legge 101/2008)	30-11-2021	$\Delta T = 70\% \Delta P + K$
n. 3/2016	Autostrada Ligure Toscana (SALT)	220 (2014-2018)	154,90	2 settembre 2009 (Legge 101/2008)	31-07-2019	$\Delta T = 70\% \Delta P + K$
n. 4/2016	Concessioni Autostradali Venete (CAV)	56 (2015-2019)	74,10	23 marzo 2010 (legge 244/2007)	31-12-2032	$\Delta T = 70\% \Delta P + X + K$
n. 5/2016	Società Autostrade Valdostane (SAV)	54 (2014-2018)	67,40	2 settembre 2009 (Legge 101/2008)	31-12-2032	$\Delta T = 70\% \Delta P + X + K$
n. 6/2016	Società Italiana per il Traforo Autostradale del Frejus (SITAF)	343 (2014-2018)	82,50	2 settembre 2009 (Legge 101/2008)	31-12-2050	$\Delta T = 70\% \Delta P + K$
n. 7/2016	Tangenziale di Napoli (Tg-NA)	64 (2014-2018)	20,20	28 luglio 2009 (Legge 101/2008)	31-12-2037	$\Delta T = \Delta P - X + K$
n. 8/2016	Autostrada Torino - Savona (ATS)	137 (2014-2018)	130,90	18 novembre 2009 (Legge 101/2008)	31-12-2038	$\Delta T = 70\% \Delta P + K$
n. 9/2016	Autocamionale della CISA (CISA)	364 (2014-2018)	101,00	3 marzo 2010 (Legge 101/2008)	31-12-2031	$\Delta T = 70\% \Delta P + X + K$
n. 10/2016	Autovie Venete (AV)	380 (2015-2017)	210,60	7 novembre 2007 (Legge 101/2008)	31-03-2017	$\Delta T = \Delta P - X + K$
n. 11/2016	Autostrada Brescia Padova (BS-PD)	367 (2013-2017)	182,50	9 luglio 2007 (Legge 101/2008)	31-12-2026	$\Delta T = \Delta P - X + K$

Gli Atti aggiuntivi di che trattasi, in quanto incidono su aspetti di carattere regolatorio e introducono variazioni ai piani degli investimenti allegati alle Convenzioni, sono stati sottoposti al NARS e al **CIFE ai sensi dell'art. 43, comma 1, del D.L. n. 201/2011**, convertito con modificazioni dalla Legge n. 214 del 22 dicembre 2011.

Le Convenzioni sopra elencate, già sottoscritte da ANAS S.p.A. con le Società concessionarie autostradali al 31 luglio 2010, sono state approvate con Legge.

Stante detta approvazione, il NARS ha ritenuto di valutare esclusivamente la conformità degli Atti aggiuntivi in **de quibus** con riferimento alle indicazioni della delibera n. 39/2007, come integrata dalla delibera n. 27/2013, senza formulare prescrizioni in ordine ai punti delle Convenzioni non modificati dai medesimi Atti aggiuntivi. Il NARS ha peraltro verificato che le clausole delle Convenzioni in parola non risultassero in contrasto con norme sopravvenute.

Per quanto concerne l'iter istruttorio, a valle di un primo esame della documentazione da parte della Struttura tecnica di supporto al NARS, è stato richiesto al Ministero proponente di integrare la documentazione trasmessa e di fornire alcuni chiarimenti. Tale richiesta ha riguardato gli Atti aggiuntivi acquisiti dal NARS precedentemente al marzo 2016 e quindi ad eccezione degli Atti relativi alle Società BS-PD e CISA.

In particolare, sono stati chiesti chiarimenti in merito al periodo di riferimento assunto per il calcolo del **risk free all'interno della formula del WACC in quanto non riferito ai 12 mesi** antecedenti la proposta di presentazione dei PEF al CIPE e quindi non in linea con gli orientamenti assunti dal NARS, con i pareri nn. 5, 8 e 9 del 2014, e dal CIPE.

Per quanto riguarda le cinque Società autostradali SALT, SAV, ATS, AdF ed AV che hanno **chiesto al Ministero istruttore la revisione del rapporto concessorio ai sensi dell'art. 5 del Decreto Legge n. 133 del 12 settembre 2014 e, contemporaneamente, di non procedere all'esame istruttorio della proposta fino alla conclusione dell'attività connessa alla prenotifica** - sono state chieste notizie sullo stato delle pratiche nonché sugli eventuali **effetti che l'iter approvativo degli Atti aggiuntivi trasmessi avrebbero** prodotto sulle procedure in corso.

In seguito a detta prima interlocuzione con il Ministero di settore, acquisite tutte o in parte le risposte ai quesiti e la documentazione richiesta, gli Atti aggiuntivi in questione sono stati oggetto di esame e valutazione in più riunioni istruttorie del NARS.

La Struttura tecnica di supporto del NARS, ai fini istruttori, ha predisposto per ciascun Atto aggiuntivo esaminato un documento di sintesi nel quale sono stati indicati i dati e le informazioni salienti desunte dalla documentazione esaminata, nonché evidenziate le principali criticità riscontrate.

Nel corso delle riunioni istruttorie tenutesi nei mesi di maggio e giugno 2016, anche al fine di poter svolgere compiutamente il proprio ruolo tecnico a supporto del CIPE, il Nucleo, con riferimento alle Società autostradali AdF, SALT e AUTOVIE VENETE, CAV, SAV e SITAF, ha rilevato la necessità di porre in essere ulteriori approfondimenti e di **acquisire specifici chiarimenti in ordine a peculiari profili oggetto dell'esame** in corso. In particolare al Ministero di istruttore è stato richiesto di:

- esplicitare chiaramente gli investimenti da remunerare con il parametro K;
- specificare gli elementi che hanno portato alla determinazione del Capitale Investito Netto (CIN) nel periodo regolatorio ultimato, motivando le variazioni regolatorie ove presenti;
- dare evidenza degli elementi che hanno condotto alla costituzione del saldo delle poste figurative nel sopra citato periodo regolatorio;
- di fornire ulteriori specifiche richieste concernenti i diversi Atti aggiuntivi in esame.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nel giugno 2016 ha fornito alcuni riscontri ai chiarimenti richiesti.

Conclusa la fase istruttorie, nelle riunioni del 9, 17 e 24 giugno, nonché del 12 e del 18 luglio 2016, il NARS ha deliberato in merito ai più volte citati Atti aggiuntivi rendendo dieci pareri strutturati come di seguito indicato.

Ogni parere reso ha previsto un apposito capitolo che ricostruisce il complesso ed articolato iter della concessione, **partendo dall'originaria Convenzione e richiamando le**



relative norme di riferimento nonché i pertinenti pareri resi dal NARS e le deliberazioni del CIPE.

In ciascun parere è stata svolta una disamina dei principali contenuti di ogni Atto aggiuntivo **che richiama, oltre che le finalità dell'Atto, i documenti che lo compongono.**

Con riferimento ai contenuti degli Atti aggiuntivi i pareri hanno previsto specifiche considerazioni relative a:

- ✓ **Oggetto e durata:** sono richiamati l'oggetto della concessione e gli interventi assentiti nella Convenzione nonché quelli previsti nell'Atto aggiuntivo esaminato;
- ✓ **Bilancio e partecipazione del Concessionario:** sono indicati gli articoli di riferimento della Convenzione e dell'Atto aggiuntivo esaminato che prevedono disposizioni relative agli aspetti di carattere societario e di bilancio del Concessionario;
- ✓ **Piano economico finanziario e aggiornamento delle tariffe:** con riferimento al Piano economico finanziario (di seguito PEF) ed all'aggiornamento tariffario sono riportate le principali modifiche previste nell'Atto aggiuntivo rispetto alle clausole contenute nella Convenzione originaria. Nei pareri viene evidenziato che la Delibera CIPE n. 27/2013 fissa il termine del 30 giugno del primo esercizio del nuovo periodo regolatorio esclusivamente con riferimento all'aggiornamento quinquennale del PEF e non anche alla revisione dello stesso. In particolare è specificato come, con riferimento agli aggiornamenti quinquennali del PEF, il corrispondente articolo, modificativo della Convenzione, debba riguardare unicamente i maggiori ribassi conseguiti in sede di eventuali affidamenti a terzi.

La sezione principale dei pareri è dedicata poi alla valutazione degli aspetti relativi al Piano economico finanziario ed al Piano finanziario regolatorio; ove sono stati trattati i seguenti argomenti:

- ✓ **il piano degli investimenti ed il relativo cronoprogramma:** relativamente agli investimenti indicati nella sopra riportata tabella e concernenti il periodo regolatorio in esame sono stati indicati sia i nuovi investimenti sia quelli in fase di realizzazione. Sono state, inoltre, elencate le opere in esercizio. Altresì si è data evidenza degli investimenti che non sono remunerati con la tariffa e di quelli che, **invece, risultano a carico dell'utente (remunerati con il parametro K).** In merito, il NARS ha rilevato che, in linea generale, gli investimenti proposti riguardano l'esecuzione di lavori necessari per innalzare la sicurezza delle infrastrutture stradali. In taluni casi sono state rilevate discrasie tra l'elaborato che riporta l'elenco e la descrizione delle opere (Allegato K), il cronoprogramma degli interventi (Allegato M) ed il cronoprogramma inserito nel Piano finanziario (Allegato E). Con riferimento a taluni pareri (ADF, SALT, ATS e CISA) è stato chiarito che possono essere realizzati esclusivamente gli investimenti previsti nella Convenzione e negli Atti aggiuntivi approvati e non anche ulteriori investimenti proposti nel corso del quinquennio regolatorio. In taluni casi il NARS ha evidenziato che le concessionarie avrebbero dovuto realizzare alcune opere/lavori in precedenti periodi regolatori.
- ✓ **lo studio di traffico:** nei pareri resi sono stati illustrati i contenuti degli studi e delle metodologie adottate per la stima delle variazioni di traffico poste alla base dell'aggiornamento tariffario proposto dalle concessionarie indicando, ove previsti,

gli interventi rilevanti ai fini dell'analisi di evoluzione del traffico. Inoltre sono state indicate le opere entrate in esercizio, ovvero gli interventi eseguiti di cui si è tenuto conto ai fini di detta analisi di evoluzione del traffico. Nella maggior parte dei casi le concessionarie hanno usato due distinti modelli econometrici, uno per i veicoli leggeri ed uno per quelli pesanti. I modelli correlano l'impatto dei cicli economici futuri alle variazioni di traffico e forniscono una stima dell'influenza di ciascuna delle variabili economiche, prese in considerazione, sulla domanda di trasporto. In linea generale le variabili macroeconomiche prese in considerazione sono state i valori reali annui della crescita dei consumi delle famiglie (fonte ISTAT), la crescita del PIL (fonte: OCSE) oltre che gli incrementi del prezzo del carburante. Nel caso della Tangenziale di Napoli è stato adottato un modello matematico unico per il traffico leggero e pesante e sono state prese in considerazione due sole variabili macroeconomiche, la crescita del PIL nazionale e, in considerazione del fatto che trattasi di un'infrastruttura di interesse regionale, la crescita del PIL regionale. Tutte le Concessionarie hanno utilizzato metodologie di determinazione delle ipotesi di sviluppo di traffico che seguono quanto disposto dalla delibera CIPE 39/2007.

- ✓ ***l'aggiornamento tariffario e i parametri X e K:*** nel richiamare la formula tariffaria utilizzata per gli adeguamenti tariffari, i pareri riportano il tasso di inflazione utilizzato nonché lo sviluppo dei parametri della dinamica tariffaria nel periodo regolatorio relativo all'Atto aggiuntivo esaminato.

Il NARS, per quanto riguarda i pareri AdF, SALT, CAV, SAV, SITAF, ATS, CISA e con riferimento alle annualità 2016-2018, ha prescritto l'adeguamento del parametro dell'inflazione alla variazione media dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale (indice NIC) rilevata e pubblicata dall'ISTAT con riferimento al periodo 1 luglio e 30 giugno antecedente alla data di presentazione della richiesta di variazione tariffaria, ovvero al periodo 1 luglio 2014 - 30 giugno 2015; ha poi specificato che, così come disposto nelle Convenzioni, i Ministeri competenti in sede di riconoscimento dell'adeguamento tariffario annuale verifichino l'adeguamento del valore dell'inflazione reale all'ultima rilevazione dell'ISTAT precedente alla variazione tariffaria.

Per quanto concerne gli Atti aggiuntivi alle Convenzioni CAV, Tg-NA, SITAF, CISA e ATS, il Nucleo ha chiesto al Ministero competente l'adeguamento del computo del parametro K agli investimenti riconosciuti eleggibili dallo stesso Ministero.

Il Nucleo ha inoltre rilevato che le variazioni tariffarie calcolate dalle società AdF, SALT, CAV, SAV, SITAF, AV e CISA non sono correlate a parametri della qualità.

- ✓ ***la struttura dei ricavi:*** nel paragrafo sono stati riportati i ricavi di gestione stimati provenienti da pedaggio, da subconcessioni e da attività collaterali, nonché da altri proventi. Con riferimento a tutte le concessionarie, eccezion fatta per la CAV, i valori dei ricavi sono riferiti alla durata residua della concessione. Per quanto concerne la CAV detti valori sono, invece, riferiti al quinquennio regolatorio esaminato.
- ✓ ***i costi operativi:*** sono stati indicati i costi operativi riferibili ai costi di produzione, ai canoni di concessione, nonché ai costi commerciali, amministrativi e altro, rilevati dal PEF/PFR. Come per i ricavi con riferimento a tutte le concessionarie, eccezion fatta per la CAV, i valori sono riferiti alla durata residua della

concessione. Per quanto concerne la CAV detti valori sono, invece, riferiti al quinquennio regolatorio esaminato

- ✓ **le aliquote fiscali:** sono state riportate le aliquote fiscali (IRAP e IRES) richiamate nei documenti esaminati. Per tutti gli atti esaminati è stata rammentato che la legge del 23 dicembre 2014, n. 190 (i.e. Legge di Stabilità 2015) introduce la deducibilità dei costi relativi al personale dipendente impiegato con contratto di lavoro a tempo indeterminato e **chiesto l'aggiornamento dell'aliquota IRES alla normativa vigente.**
- ✓ **la struttura finanziaria ed il finanziamento:** sono state riportate, per il periodo regolatorio esaminato, le fonti di copertura del fabbisogno finanziario indicato nel PEF/PFR.
- ✓ **la remunerazione del capitale:** i singoli pareri riportano la stima del tasso di congrua remunerazione determinato secondo i criteri del "costo medio ponderato del capitale" (WACC) e specificano che il modello adottato per la stima del tasso di congrua remunerazione è il "Capital Asset Pricing Model" (CAPM), con la determinazione dei valori attribuiti alle variabili del WACC secondo quanto disciplinato dalla delibera CIPE 27/2013.

Con riferimento al WACC, il NARS ha ribadito quanto precedentemente fatto presente, richiedendo al Ministero competente di provvedere **all'adeguamento del parametro risk free**, ovvero, di prendere a riferimento la media dei rendimenti del BTP decennale benchmark relativa ai 12 mesi antecedenti alla data di **presentazione del piano al CIPE, secondo l'orientamento assunto, in casi analoghi**, dal NARS con i pareri nn. 5,8 e 9 del 2014.

- ✓ **gli indicatori di redditività:** Per quanto concerne la redditività il NARS ha **rappresentato, al Ministero di settore, l'opportunità di esplicitare, con riferimento alle Società AdF, SALT, SAV, SITAF, CISA e TO-SV, il valore nonché l'utilizzo del Fondo di accantonamento costituito dai ricavi provenienti dal maggior traffico determinato al termine di ogni periodo regolatorio.**

Nelle conclusioni infine sono state riassunte le principali osservazioni, raccomandazioni e **prescrizioni formulate dal NARS all'interno dei singoli pareri.**

Con riferimento a tutte le Concessionarie, il Nucleo ha ritenuto inoltre che si dovesse **tener conto dell'intervento di fattori esogeni ed in particolare della definizione, con apposito decreto interministeriale del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze ed allegato protocollo d'intesa, del calmieramento delle tariffe all'1,5 per cento con effetto pluriennale, il quale ha avuto incidenza sulle clausole contrattuali e sui ricavi previsti dal PEF, nonché dell'apprezzabile lasso di tempo trascorso, pari a circa due anni (nel caso della Società BS- PD oltre tre anni), tra la scadenza del periodo regolatorio e la presentazione del nuovo PEF al CIPE da parte del Concedente.**

Con riferimento a tutti gli Atti aggiuntivi è stato prescritto, **tra l'altro, l'inserimento di una clausola che prevedesse l'obbligo di effettuare il monitoraggio finanziario, fisico e procedurale assicurando, altresì, flussi costanti di informazioni so CIPE in coerenza con quanto disposto dall'articolo 1 della legge n. 144/1999.**

### 2.3 PROCEDURE DI RIEQUILIBRIO DEI PIANI ECONOMICO FINANZIARI

Il tema del riequilibrio economico finanziario delle concessioni di lavori pubblici, come spiegato in premessa, è stato trattato dal Nucleo con la propria Struttura tecnica fin **dall'entrata in vigore della norma che prevedeva, nel D.lgs. 163 del 2006**, il ruolo del Nucleo e del CIPE in tema di revisione del PEF. Date le note contingenze di difficile operatività che imponeva la norma, la svolta decisiva sul tema è stata trovata con il NARS del 18 novembre 2016, a seguito del quale si sono sbloccate numerose e delicate procedure a vantaggio di tutte le Amministrazioni Pubbliche **d'Italia**.

Ripercorrendo la lunga istruttoria che ha portato alle decisioni del Nucleo di novembre 2016, che vengono poi di seguito riportate, con **la riunione dell'aprile 2015, il Nucleo** aveva avuto modo di esaminare la bozza di documento contenente, come già dato atto nella Relazione dello scorso anno, le Linee guida per tali procedure predisposte dalla propria Struttura tecnica, con le quali ci si proponeva di disciplinare proprio le modalità applicative di quanto previsto dall'**art. 143 commi 8 e 8-bis del D.Lgs. n. 163 del 2006**.

Al riguardo, si ricorda che l'**art. 19 del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, aveva introdotto all'articolo 143 del D.Lgs. n. 163 del 2006, il comma 8-bis e, nel contempo, ne aveva modificato il comma 8, attribuendo al CIPE, e al NARS, uno specifico ruolo in tema di equilibrio economico finanziario delle concessioni di lavori pubblici. La disciplina del predetto comma 8 stabiliva, infatti, che "le variazioni apportate dalla stazione appaltante ai presupposti o alle condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione, nonché le norme legislative e regolamentari che stabiliscano nuovi meccanismi tariffari o che comunque incidono sull'equilibrio del piano economico-finanziario, previa verifica del CIPE, sentito il NARS, comportano la sua necessaria revisione, da attuare mediante rideterminazione delle nuove condizioni di riequilibrio anche tramite la proroga del termine di scadenza delle concessioni [...]"**.

Con le richiamate Linee guida, considerato il ruolo centrale svolto dal CIPE nelle decisioni economiche e finanziarie del nostro Paese e la propria composizione, di natura prevalentemente politica, e non tecnica, **si era cercato di procedere ad un'interpretazione della normativa richiamata che consentisse di garantire il ruolo proprio del Comitato quale organo fondamentale di governo che trova fondamento, tra l'altro, nell'art. 95, comma 1, della Costituzione. In particolare, nel disciplinare puntualmente l'iter procedurale da seguire nelle procedure di riequilibrio, il Nucleo aveva tentato di definire il campo di applicazione della disciplina richiamata delimitandone l'ambito di verifica da parte del CIPE. Tali Linee Guida, tuttavia, non sono mai state sottoposte all'approvazione del Comitato.**

Preso atto della mancata adozione delle predette Linee Guida, il NARS ha tuttavia rilevato che sussistono tuttora fattispecie alle quali, in considerazione della disciplina transitoria di cui al **decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, trova applicazione l'art. 143 del D.Lgs. n. 163/2006 e, conseguentemente, il riequilibrio è subordinato alla "previa verifica del CIPE, sentito il NARS"**. Al riguardo, il Nucleo ha ritenuto che le richieste presentate da parte di pubbliche amministrazioni potessero essere riscontrate mediante parere del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, operativamente anche attraverso il supporto degli esperti del Nucleo. Ciò nel rispetto del rapporto di leale

collaborazione tra pubbliche amministrazioni e tenuto conto delle competenze trasferite **al DIPE dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, in tema di partenariato pubblico-privato per la realizzazione di opere, programmi e interventi pubblici precedentemente in capo all'Unità Tecnica Finanza di Progetto che, contestualmente, è stata soppressa.**

La decisione del Nucleo ha, dunque, permesso che detti pareri potessero essere espressi in questa fase transitoria in maniera non vincolante per le pubbliche amministrazioni, ma a supporto tecnico delle stesse, considerato che la funzione di assistenza del DIPE non è quella di sostituirsi alla discrezionalità amministrativa né di assolvere completamente al **disposto di cui all'art. 143, comma 8, del D.Lgs. n. 163/2006, bensì quella di esporre** possibili approcci e soluzioni che le Amministrazioni saranno libere di adottare.

**L'impostazione** adottata dal NARS è stata recentemente implicitamente confermata dal parte dello stesso legislatore che, come visto, ha ristretto il campo di applicazione di tale **procedura prevedendo l'obbligo di sottoporre alla valutazione del NARS soltanto le** revisioni dei PEF di opere di interesse statale o comunque finanziate con contributo a **carico dello Stato rimettendo, viceversa, alla discrezionalità dell'amministrazione** aggiudicatrice la scelta di subordinare o meno a tale valutazione la revisione dei PEF negli altri casi.

In tale approccio resta, in ogni caso, fermo che:

per i riequilibri relativi a concessioni stipulate in vigore della legge 11 febbraio 1994, n. 109, ove richiesto dalle pubbliche amministrazioni - in applicazione del principio ***tempus regit actum*** - **l'eventuale parere è reso dal DIPE nell'esercizio dei poteri ad** esso attribuiti dal citato art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208;

per i riequilibri relativi a concessioni stipulate in vigore del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, come da norma transitoria, il parere verrà reso dal NARS nel rispetto di quanto ivi disciplinato.

Della decisione di cui sopra è stata data informativa nel CIPE del 1° dicembre 2016.

A fronte di tale intervento del NARS e della seguente attività svolta dal DIPE, supportato al riguardo dalla struttura tecnica, numerosi **dossier** in delicate situazioni di richiesta di revisione del PEF sono stati sbloccati, con conseguente beneficio in termini di utilità sociale e tutela della finanza pubblica. Al riguardo, sono state valutate richieste di riequilibrio, ad esempio, relative alla concessione inerente agli impianti fotovoltaici della Città militare della Cecchignola e per la struttura ospedaliera in Verduno, ovvero è stata prestata assistenza in favore del Comune di Sommacampagna nel settore dei rifiuti e, di altre amministrazioni centrali e locali che necessitavano di supporto tecnico, economico finanziario e giuridico per affrontare tali complesse procedure.



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](http://www.programmazioneeconomica.gov.it)