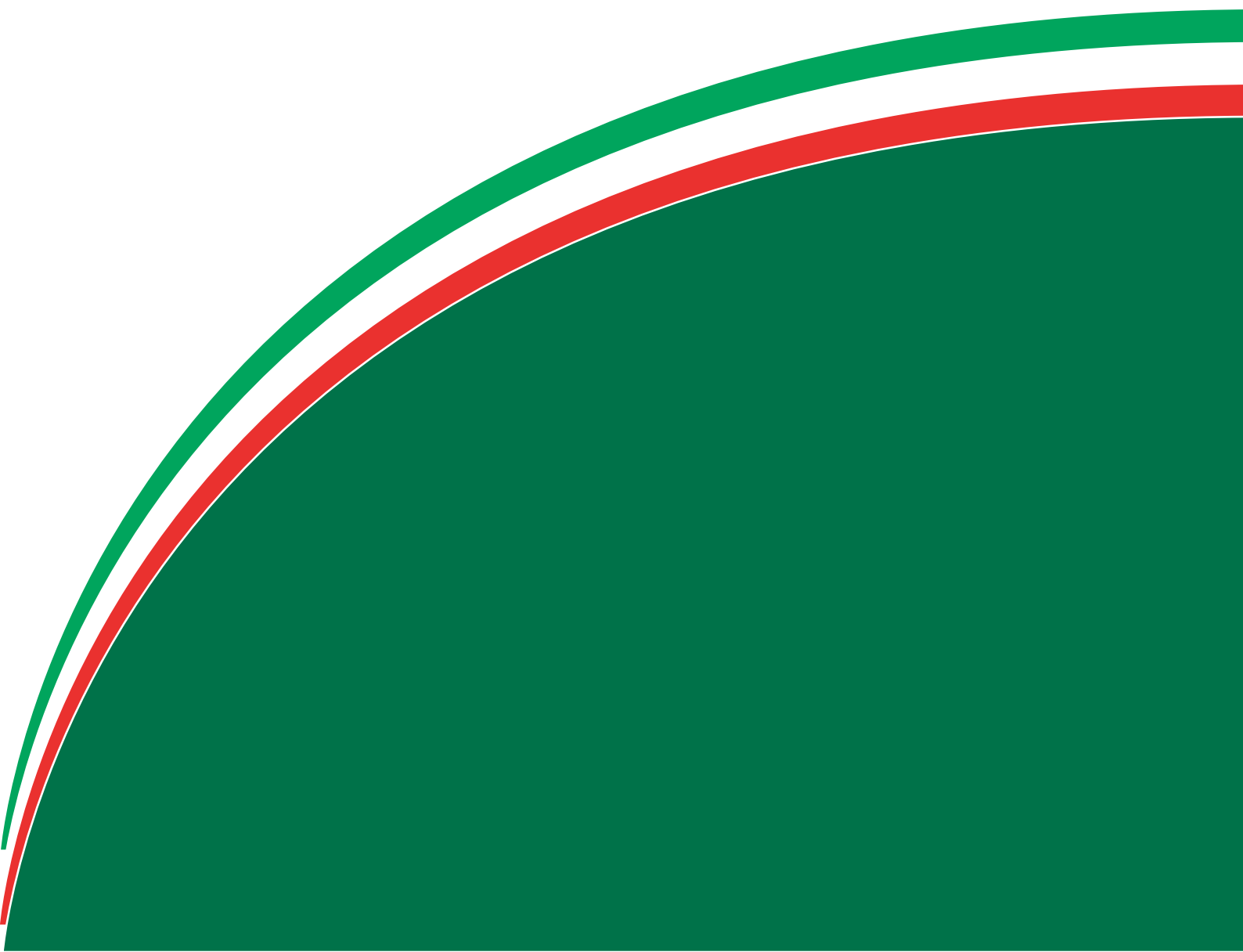




*Dipartimento per la Programmazione
e il Coordinamento della Politica Economica*

Relazione al CIPE sull'attività svolta dal NARS nel 2011



Relazione al CIPE sull'attività svolta dal NARS nel 2011



INDICE

PREMESSA	3
1. LA REGOLAZIONE NEI SETTORI DI COMPETENZA	4
1.1 IL SETTORE DEI TRASPORTI	4
1.2 IL SETTORE AUTOSTRADALE	8
1.3 IL SETTORE AEROPORTUALE	15
1.4 IL SETTORE DEL TRASPORTO FERROVIARIO A MEDIA E LUNGA PERCORRENZA	21
1.5 IL SETTORE IDRICO	23
1.6 IL SETTORE POSTALE	25
2. CONCLUSIONI	28

PREMESSA

La presente Relazione è resa al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lett. e), del DPCM 25 novembre 2008, che pone a carico del Nucleo di consulenza per l'Attuazione delle linee guida per la Regolazione dei Servizi di pubblica utilità (NARS) l'onere di predisporre annualmente una relazione al CIPE sull'attività svolta e sugli esiti delle verifiche eseguite.

Le Relazioni degli anni precedenti hanno ricostruito in maniera esaustiva l'evoluzione normativa relativa all'assetto delle funzioni e

delle competenze del NARS in materia di regolazione economica.

Un quadro completo delle funzioni, dell'assetto organizzativo e della composizione del Nucleo è disponibile sul sito del CIPE nella sezione dedicata al NARS¹.

La Relazione dà conto degli sviluppi normativi nei settori di competenza del NARS sino al momento di adozione della stessa, descrive le attività svolte dal Nucleo nel 2011 e nei primi mesi del 2012 e si chiude con una sintetica valutazione della situazione attuale e delle prospettive della regolazione per i citati settori.

¹

http://www.cipecomitato.it/it/il_dipe/strutture_tecniche/nars.html

1 LA REGOLAZIONE NEI SETTORI DI COMPETENZA

Nel 2011 sono state approvate diverse norme riguardanti i settori di competenza del NARS, avviando un processo, ancora *in itinere*, in

attesa che siano emanati i relativi provvedimenti di attuazione.

1.1 Il settore dei trasporti

Il settore dei trasporti è stato caratterizzato da continue modifiche dell'assetto delle competenze istituzionali che ancora non hanno trovato una compiuta sistemazione ed effettiva applicazione.

Il decreto legge n. 98/2011 recante "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria", convertito in legge n. 111/2011, all'art. 36 ha previsto l'istituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2012, di una "Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali" presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sottoposta al potere di indirizzo, vigilanza e controllo di tale Ministero oltre che del Ministero dell'economia e delle finanze per quanto attiene ai profili finanziari.

In particolare, il comma 4 del predetto art. 36 prevedeva - nella sua versione originaria - che a decorrere dal 1° gennaio 2012 l'Agenzia subentrasse ad ANAS S.p.A. nelle funzioni di concedente per le convenzioni in essere alla stessa data: conseguentemente il riferimento ad ANAS S.p.A., quale ente concedente in tutti gli atti convenzionali con le società regionali nonché con i concessionari, doveva intendersi sostituito con il riferimento all'Agenzia.

Il successivo comma 5 del richiamato art. 36 ha stabilito poi che nell'Agenzia confluiscono le competenze e le funzioni, con le connesse

risorse umane con rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, già svolte in materia dagli Uffici di ANAS S.p.A. - ivi compreso l'Ispettorato di Vigilanza sulle Concessionarie Autostradali (IVCA) - e dagli altri Uffici di amministrazioni dello Stato, conseguentemente soppressi a decorrere dalla data di istituzione dell'Agenzia stessa. A quest'ultima sono inoltre trasferite le risorse finanziarie relative a detto personale nonché le risorse di cui all'art. 1, comma 1020, della legge n. 296/2006 nei limiti delle esigenze di copertura delle spese di funzionamento dell'Agenzia medesima.

In materia è successivamente intervenuto il decreto legge n. 216/2011 e ss.mm.ii., rubricato "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative", convertito nella legge n. 14/2012, il cui art. 11, come modificato dal decreto legge n. 95/2012, dispone, al comma 5, che fino alla data di adozione dello statuto dell'Agenzia, e comunque non oltre il 30 settembre 2012, le funzioni e i compiti ad essa trasferiti ai sensi del richiamato art. 36 continuano a essere svolti dai competenti Uffici delle amministrazioni dello Stato, dall'IVCA e dagli altri uffici di ANAS S.p.A. La norma chiarisce altresì che nel caso in cui lo statuto e il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che - su proposta del Ministero delle

infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione - individua le unità di personale da trasferire all'Agenzia non vengano adottati entro il predetto termine del 30 settembre 2012², l'Agenzia stessa è soppressa e le attività e i compiti ad essa attribuiti sono trasferiti al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a decorrere dal 1° ottobre 2012, con le risorse finanziarie, umane e strumentali relative all'IVCA.

Considerato che non si sono verificati i presupposti previsti dalla richiamata normativa, a far data dal 1° ottobre 2012 si è verificato il trasferimento *ex lege* presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti delle risorse finanziarie, umane e strumentali relative all'Ispettorato di vigilanza sulle concessionarie autostradali. Al fine di garantire la continuità dello svolgimento delle funzioni trasferite, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha quindi adottato il DM n. 341 del 1° ottobre 2012, con il quale è stata istituita, nell'ambito del Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali e il personale, la struttura di vigilanza sulle concessionarie autostradali con il compito di svolgere le funzioni di cui al comma 2, dell'art. 36, del decreto legge n. 98/2011³.

In materia e con una portata più generale è successivamente intervenuto l'art. 37 del

² Termine così prorogato dal d.l. n. 95/2012 convertito dalla legge n. 135/2012.

³ Il richiamato art. 11 al successivo comma 6 modifica, conseguentemente, il comma 4 dell'art. 36 stabilendo che il subentro ivi previsto dell'Agenzia ad ANAS S.p.A. nelle funzioni di concedente per le convenzioni in essere avvenga entro il 30 settembre 2012, fermo restando quanto disposto dal comma 5 di cui si è detto sopra.

decreto legge n. 201/2011 (c.d. "decreto Salva Italia"), convertito in legge n. 214/2011, che ha demandato a uno o più regolamenti attuativi il ridisegno complessivo della disciplina del comparto, prevedendo in particolare l'attribuzione dei compiti di regolazione a quella tra le autorità indipendenti esistenti che eserciti competenze assimilabili a quelle indicate nella norma stessa.

La predetta norma è stata poi parzialmente modificata dall'art. 36 del decreto legge n. 1/2012 (c.d. "decreto Cresci Italia"), convertito in legge n. 27/2012, che ha invece previsto l'istituzione di apposita Autorità di regolazione dei trasporti che opera in piena autonomia e indipendenza di giudizio e di valutazione: l'Autorità ha competenza generale nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e servizi accessori in conformità con la disciplina europea e nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze delle Regioni e degli Enti locali.

Le funzioni attribuite all'Autorità di regolazione dei trasporti, ai sensi del combinato disposto degli articoli dei citati decreti legge, sono sostanzialmente catalogabili in tre categorie:

- funzioni di regolazione dell'accesso alla gestione o all'uso delle infrastrutture, in quanto l'Autorità deve garantire condizioni di accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali, aeroportuali e alle reti autostradali;
- funzioni di regolazione tariffaria a tutela dell'utente/consumatore posto che l'Autorità:
 - definisce i criteri per la fissazione – da parte dei soggetti competenti – delle

- tariffe, dei canoni e dei pedaggi, verificandone la corretta applicazione;
- determina le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico;
 - funzioni attinenti all'assetto del settore, dato che all'Autorità compete predisporre gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare.

Con specifico riferimento al settore autostradale, considerate le competenze della citata Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali sulle concessionarie esistenti, l'Autorità stabilisce per le nuove concessioni sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del *price cap* con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale; definisce gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione e costruzione nonché quelli relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni; definisce gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali allo scopo di promuovere una gestione plurale delle medesime e stimolare la concorrenza.

In merito al settore aeroportuale gli articoli da 71 a 81 del decreto legge n. 1/2012 - nel fornire disposizioni per l'attuazione della direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio in data 11 marzo 2009 concernente i diritti aeroportuali - attribuiscono all'Autorità dei trasporti le funzioni di vigilanza e di regolazione economica, approvando i sistemi di tariffazione anche pluriennale tra i

quali il gestore individua quello più adatto alla realtà in cui opera. Il gestore, previa consultazione degli utenti degli aeroporti, sottopone il modello prescelto all'Autorità medesima al fine della verifica della corretta applicazione, in coerenza anche con gli obblighi di concessione. I modelli di tariffazione sono approvati dall'Autorità previo parere del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro dell'economia e delle finanze e sono orientati ai costi delle infrastrutture e dei servizi, a obiettivi di efficienza nonché all'incentivazione degli investimenti correlati anche all'innovazione tecnologica, alla sicurezza dello scalo e alla qualità dei servizi, comunque nell'ambito di una crescita bilanciata della capacità aeroportuale. L'Autorità adotta inoltre le misure necessarie per consentire al gestore aeroportuale e agli utenti dell'aeroporto interessati, di procedere a negoziati allo scopo di concludere un accordo sul livello di servizio, con specifico riguardo alla qualità dei servizi prestati, nel rispetto degli impegni assunti dal gestore con la stipula della convenzione. In caso di violazione delle disposizioni relative alla determinazione dei diritti, l'Autorità può adottare direttamente provvedimenti di sospensione del regime tariffario istituito.

Con riferimento al settore ferroviario, poi, l'Autorità stabilisce i criteri per la determinazione dei pedaggi da parte del gestore dell'infrastruttura e per l'assegnazione delle tracce e delle capacità; vigila sulla loro corretta applicazione da parte del gestore; dirime le eventuali controversie tra lo stesso gestore e le imprese di trasporto ferroviario; infine, sentito il Ministero delle infrastrutture e

dei trasporti, le Regioni e gli Enti locali interessati, definisce gli ambiti del servizio pubblico e le modalità di finanziamento. Per il trasporto ferroviario regionale, l'Autorità verifica invece che nei bandi di gara non sussistano condizioni discriminatorie o che impediscano l'accesso al mercato a concorrenti potenziali.

Nell'attribuire tali funzioni all'Autorità indipendente di regolazione, il legislatore ha prestato costante attenzione nel confermare le competenze del CIPE e del NARS:

- prima, sugli aggiornamenti e revisioni delle convenzioni autostradali vigenti che comportano variazioni o modificazioni al piano degli investimenti o ad aspetti regolatori a tutela della finanza pubblica (art. 43 cd. "decreto Salva Italia", come convertito dalla legge n. 214/2011);
- poi, confermando le competenze del CIPE e del NARS - oltre che del Ministero di settore e del Ministero dell'economia e delle finanze - in materia di approvazione sulla generalità dei contratti di programma e degli atti convenzionali (art. 36 comma 6 *ter* del cd. "decreto Cresci Italia", come convertito dalla legge n. 27/2012).

Entrambe le disposizioni si collocano nell'alveo dell'art. 2, comma 202, della legge n. 191/2009 e ss.mm.ii., che già prevede il recepimento delle prescrizioni dettate dal CIPE, previo parere del NARS, ai fini dell'invarianza di effetti sulla finanza pubblica anche negli schemi di convenzione autostradale approvati *ex lege*. La conferma delle competenze regolatorie del

CIPE e del NARS è giustificata da tre ragioni, già parzialmente richiamate nella Relazione dello scorso anno:

- la necessità di mantenere, nelle more della messa a regime della nuova sistemica, la presenza di un soggetto istituzionale in grado di assicurare il corrente funzionamento delle procedure di approvazione esistenti ed evitare così soluzioni di continuità che inciderebbero negativamente sul rilancio degli investimenti;
- gli effetti crescenti sulla finanza pubblica derivanti sia dai contributi pubblici e/o dalle altre misure agevolate previsti per la copertura degli investimenti programmati dai concessionari, sia dalle clausole convenzionali relative ad esempio alla decadenza e all'indennizzo da riconoscere al termine della concessione per gli investimenti non ancora ammortizzati;
- la valutazione degli investimenti inclusi nei piani finanziari allegati alle convenzioni non può prescindere dalla loro integrazione con i piani e programmi infrastrutturali di più ampia rilevanza strategica sottoposti all'esame del CIPE.

Il complesso delle norme fin qui richiamate dovrebbe garantire un giusto equilibrio tra gli obiettivi di tutela della concorrenza e del consumatore/utente nei settori regolati e di salvaguardia della finanza pubblica.

Tuttavia, l'ampiezza delle funzioni riservate all'Autorità di regolazione dei trasporti rende inevitabilmente articolate le interazioni con

l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, il CIPE/NARS, l'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali sopra richiamata e le amministrazioni statali e territoriali; al riguardo, particolare attenzione richiede la definizione degli ambiti del servizio pubblico e delle modalità di copertura del

1.2 Il settore autostradale

La struttura, gli investimenti, la domanda e gli adeguamenti tariffari del settore.

La rete autostradale italiana è costituita da 6.684,9 km, di cui 5.779,9 km in concessione e 905 km gestiti direttamente da ANAS, ente concedente⁴.

Lo sviluppo dell'offerta infrastrutturale autostradale in cui sono impegnate le concessionarie autostradali e l'ANAS punta a un miglioramento complessivo della qualità del servizio, a fronte di una domanda di trasporto su gomma che, per la prima volta dagli anni

relativo costo nel trasporto ferroviario passeggeri, in relazione ai possibili riflessi sulla finanza pubblica.

E' comunque auspicabile che l'Autorità possa presto iniziare a operare nel rispetto delle competenze attribuite dalla legge alle predette istituzioni.

'70, risulta in contrazione, seppur lieve, a seguito del perdurare della situazione macroeconomica avversa e dell'innalzamento dei costi di approvvigionamento dei combustibili per gli utenti finali.

Il flusso di traffico sulla rete autostradale in concessione infatti presenta nel corso del 2011 una riduzione sia dei valori relativi ai mezzi leggeri (-1,09%), sia ai mezzi pesanti (-0,56%), determinando un decremento complessivo di circa un punto percentuale (-0,97%).

⁴ ANAS, Bilancio di esercizio 2011.

Tabella 1 - Evoluzione dei volumi di traffico sulla rete autostradale (2007-2011)

	LEGGERI		PESANTI		TOTALE	
	Veicoli-km (in Mil.)	Δ%	Veicoli-km (in Mil.)	Δ%	Veicoli-km (in Mil.)	Δ%
2011 ⁵	66.072	-1,09%	19.184	-0,56%	85.256	-0,97%
2010	66.797	-0,04%	19.293	2,23%	86.090	0,46%
2009	66.824	2,30%	18.872	-7,12%	85.696	0,07%
2008	65.322	-0,36%	20.318	-2,19%	85.640	-0,80%
2007	65.555	-	20.772	-	86.328	-

Fonte: ANAS – Bilancio di esercizio 2011.

⁵ I dati 2011 sono precedenti all'approvazione dei bilanci da parte delle società concessionarie. Per consentire il confronto con gli anni precedenti, i valori di competenza della rete in concessione al Consorzio per le autostrade siciliane sono ipotizzati costanti e pari al valore 2010.

La rete autostradale in concessione è gestita sulla base di 25 atti convenzionali sottoscritti

da 24 società concessionarie come da tabella 2.

Tabella 2 - Rete gestita da società concessionarie

n.	Nome società concessionaria	Autostrada/Trafo (km)	Scadenza concessione	Concessione ex	Adeguamento tariffario
1	Autostrade per l'Italia S.p.A.	2.854,60	31/12/2038	L. 101/2008	3,51
2	Autostrada del Brennero S.p.A.	314	30/04/2014	-	1,22
3	Consorzio per le Autostrade Siciliane	298,4	Decaduta	-	-
4	Strada dei Parchi S.p.A.	281,4	31/12/2030	L. 191/2009	8,06
5	Autovie Venete S.p.A.	210,6	31/03/2017	L. 101/2008	12,93
6	Autostrada Brescia – Verona – Vicenza – Padova S.p.A.	182,5	31/12/2026	L. 101/2008	7,45
7	Milano Serravalle – Milano Tangenziali S.p.A.	179,1	31/10/2028	L. 101/2008	1,85
8	Satap S.p.A. Tronco A21 Torino – Piacenza	164,9	30/06/2017	L. 101/2008	9,70
9	Autostrada Torino – Ivrea – Valle d'Aosta S.p.A.	155,8	31/08/2016	L. 101/2008	6,66
10	Società Autostrada Ligure Toscana S.p.A.	154,9	31/07/2019	L. 191/2009	5,68
11	Autostrada Torino – Savona S.p.A.	130,9	31/12/2038	L. 191/2009	1,47
12	Satap S.p.A. Tronco A4 Torino – Milano	127	31/12/2026	L. 101/2008	
	Novara Est – Milano				6,80
	Torino – Novara Est				6,32
13	Autostrada dei Fiori S.p.A.	113,3	30/11/2021	L. 191/2009	5,22
14	Autocamionale della Cisa S.p.A.	101	31/12/2031	L. 101/2008	8,17
15	Autostrade Centro Padane S.p.A.	88,6	30/09/2013	D.L. 201/2011	5,62
16	Società italiana traforo autostradale del Frejus S.p.A.	82,5	31/12/2050	L. 191/2009	
	Barriera di Bruere				4,15
	Barriera di Avigliana				5,62
	Barriera di Salbertrand				5,12
17	Concessioni Autostradali Venete S.p.A. A4 VE-PD, Tang. Ovest di Mestre e racc. con aeroporto Marco Polo	74,1	31/12/2032	D. I. 04/02/2009	
	Passante di Mestre				-1,00
					-1,18
18	Società Autostrade Valdostane S.p.A.	67,4	31/12/2032	L. 191/2009	11,75
19	Autostrade Meridionali S.p.A.	51,6	31/12/2012	L. 191/2009	0,31
20	Autostrada Asti – Cuneo S.p.A.	39,5	30/06/2035	D. I. 21/11/2007	-
21	Società Autostrada Tirrenica S.p.A.	36,6	31/12/2046	L. 191/2009	4,82
22	Raccordo Autostradale Valle d'Aosta S.p.A.	32,4	31/12/2023	L. 191/2009	14,17
23	Tangenziale di Napoli S.p.A.	20,2	31/12/2037	L. 191/2009	3,49
24	Società Italiana Traforo Gran San Bernardo S.p.A.	12,8	31/12/2034	Trattati internazionali	-
25	Società Italiana per il Traforo del Monte Bianco S.p.A.	5,8	31/12/2050	Trattati internazionali	-

Fonte: ANAS – Bilancio di esercizio 2011 e ANAS, febbraio 2012.

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

Gli investimenti effettuati dalle concessionarie autostradali nel periodo 1° gennaio - 30 settembre 2011 sono risultati pari a 1.608 milioni di euro, circa l'85% di quanto previsto per il medesimo periodo dai Piani finanziari operativi delle Convenzioni.

Gli adeguamenti tariffari richiesti nel 2011 sono stati accordati a 14 società concessionarie, mentre per altre 11 sono stati rivisti al ribasso in conseguenza delle verifiche dell'ANAS sulla correttezza dell'adeguamento del parametro K investimenti. In sintesi, i concessionari hanno richiesto un adeguamento tariffario medio del 5,16 per cento, a fronte del quale è stato approvato un incremento medio del 4,93 per cento.

Al fine di valutare l'ammissibilità e la congruità degli adeguamenti tariffari richiesti dai concessionari, nel maggio 2011 il Ministero delle infrastrutture dei trasporti ha trasmesso una prima versione delle "Linee guida di predisposizione del sistema di contabilità analitica, di allocazione delle spese generali e di ammissibilità massima dei costi", previste ai punti 3.3 e 3.12 della delibera CIPE n. 39/2007. Il predetto documento definisce i criteri di ammissibilità dei costi operativi e di investimento, le modalità di remunerazione del capitale investito e le procedure di revisione

della spesa per investimenti anche ai fini della determinazione dell'aggiornamento tariffario, delineando anche un nuovo modello di Piano Economico-Finanziario (PEF). Il sistema così ipotizzato prevede l'instaurazione di un flusso informativo tra IVCA e concessionario atto a rilevare le variazioni registrate nel periodo di riferimento e a verificare la loro ammissibilità e concordanza con le grandezze del piano economico-finanziario: l'unità elementare di riferimento è rappresentata dalla "tratta autostradale", individuata nell'ambito convenzionale ovvero definita su indicazione dell'IVCA.

Nel corso dell'istruttoria è emersa la necessità di acquisire maggiori elementi in ordine a: le modalità di determinazione del costo medio ponderato del capitale (WACC) e dei parametri X e K nell'ambito della formula tariffaria di cui alla delibera n. 39/2007, nonché delle stime di traffico e dei criteri di predisposizione del piano finanziario regolatorio.

Al fine di costruire un modello di *benchmark* per determinare il WACC da utilizzare nella determinazione del livello tariffario riconducibile ai sensi della menzionata delibera CIPE n. 39/2007, nel corso del 2011 il Ministero delle infrastrutture ha trasmesso un "paniere" di società quotate autostradali nazionali e internazionali predisposto dall'ANAS: 4 Società italiane, 2 francesi, una portoghese e 3 spagnole.

Nel primi mesi del 2012 il Ministero di settore ha inoltre elaborato una nuova versione delle "Linee guida di predisposizione del sistema di contabilità analitica, di allocazione delle spese generali e di ammissibilità massima dei costi", aggiornata in base alle considerazioni svolte in

sede istruttoria. Tale versione verrà sottoposta al NARS unitamente al citato “paniere” di società autostradali.

Le opere con finanza di progetto

Nel 2010 il NARS aveva esaminato lo schema di convenzione autostradale per l'itinerario a pedaggio “Catania-Ragusa” (parere n. 12 del 21 luglio 2010), che rappresentava il primo caso di opera proposta dal promotore ai sensi degli artt. 153 e 175 del decreto legislativo n. 163/2006 e ss.mm.ii. e che recava investimenti per circa 815 milioni di euro, di cui 448 coperti dal promotore stesso. Si sono successivamente registrate altre fattispecie di nuove autostrade la cui realizzazione è finanziata almeno in parte da privati, coniugando l'esigenza del rilancio degli investimenti necessari per la crescita economica con le esigenze di finanza pubblica.

Tuttavia, i dati relativi all'Italia mostrano una elevata mortalità delle operazioni di Partenariato Pubblico Privato (PPP) bandite; tra il 2002 e il 2011 è arrivato all'aggiudicazione solo circa il 44 per cento delle concessioni di lavori pubblici bandite e, nel 2011, risultano conclusi solo 7 contratti di finanziamento relativi a operazioni PPP aggiudicate, per un valore complessivo dei finanziamenti accordati pari a 812,2 milioni di euro.

Criticità confermate dall'anomalo differenziale di rendimenti tra gli azionisti nelle nuove concessioni autostradali (9-10 per cento) e quelli delle concessioni in essere (11-12 per cento). Diverse grandi opere autostradali da realizzare in *project financing* (Brebemi,

Pedemontana Lombarda, Tangenziale Est Milano, Pedemontana Veneta), pur avendo i cantieri già aperti, non hanno ancora stipulato con le banche il contratto di finanziamento. Le ragioni delle difficoltà riscontrate nella fase di *financial closing* sono dovute a:

- un aumento significativo del valore assoluto e del differenziale di tassi di interesse bancari (*spread*) e conseguente incremento dei costi finanziari complessivi del finanziamento del PPP;
- una riduzione della durata dei finanziamenti (fino a 15-17 anni);
- una richiesta di maggiori garanzie e una minore propensione al rischio;
- il mancato accordo sulle clausole che regolano l'indennizzo dovuto al concessionario in caso di risoluzione anticipata del contratto.

Con riferimento a quest'ultimo punto, gli istituti di credito definiscono con le controparti i criteri dell'indennizzo dovuto al Concessionario sia in caso di risoluzione per fatto del concedente che per fatto del concessionario. Il valore dell'indennizzo può essere calcolato considerando alternativamente:

- il valore degli *asset* contabili;
- la somma del capitale investito netto e delle poste figurative da Piano Finanziario Regolatorio (PFR).

Gli istituti finanziari sembrano propendere per la seconda soluzione che risulta però più onerosa per il concedente (cioè per la parte pubblica), in quanto prevede di fatto un esborso maggiore, pur ponendosi in parziale

contrasto con l'art. 158 del Codice dei contratti pubblici.

Le criticità nella fase del *financial closing* hanno richiesto la sottoposizione al parere del CIPE, che si è avvalso del supporto tecnico degli uffici del NARS, di alcuni atti aggiuntivi alle convenzioni in essere.

Con la delibera n. 4 del 5 maggio 2011, il CIPE ha espresso parere sul 2° atto aggiuntivo alla convenzione CAL - Bre.Be.Mi e allegato piano economico finanziario, che prevede un intervento della Cassa Depositi e Prestiti e un costo medio del debito complessivo superiore a quello previsto nel piano finanziario allegato al 1° atto aggiuntivo, anche se nel rispetto del valore dello *spread* massimo indicato nel medesimo piano originario. Il CIPE ha preso atto delle diverse modalità di finanziamento dell'opera, rilevando che il costo aggiuntivo verrà fronteggiato dall'incremento dei flussi di traffico attesi a seguito della realizzazione – nel rispetto del quadro economico approvato in precedenza dal CIPE – della terza corsia anche nel tratto tra il raccordo Ospitaletto-Montichiari e lo svincolo di Treviglio Est-Caravaggio, in linea con le raccomandazioni formulate dal Comitato stesso, e dall'assunzione di un valore del parametro X pari al 2,99 per cento – nell'ambito della formula tariffaria prevista dalla delibera n. 39/2007 – per i periodi regolatori successivi al primo.

Al fine di accelerare le procedure di aggiudicazione e finanziamento dei progetti autostradali e delle operazioni con finanza di progetto in generale, nel 2011 sono state approvate importanti modifiche al Codice dei Contratti. In particolare, l'art. 41 del decreto

legge Salva Italia prevede in capo al promotore l'onere di: (i) indicare in sede di offerta, oltre all'asseverazione del piano economico-finanziario, il preliminare coinvolgimento di uno o più istituti finanziatori; (ii) acquisire, ai fini dell'aggiudicazione definitiva del contratto, la disponibilità di uno o più istituti di credito ad accordare il finanziamento previsto nel piano finanziario associato al progetto preliminare.

Il successivo art. 42 prevede che la durata delle nuove concessioni di importo superiore ad un miliardo di euro possa essere stabilito sino a 50 anni: la disposizione si applica alle gare bandite dopo l'entrata in vigore della norma stessa e, favorendo il rientro del capitale investito tramite i proventi tariffari, incide positivamente sulla bancabilità delle opere.

Nel 2011, il NARS è stato chiamato a valutare, ai sensi del citato art. 175 del decreto legislativo n. 163/2006, lo schema di convenzione presentato da un promotore (l'ATI Impregilo – Astaldi – Pizzarotti - Itinera) e concernente il collegamento viario tra il porto di Ancona e la grande viabilità (A14 e SS16). Il progetto preliminare dell'opera è stato approvato dal CIPE con delibera n. 34/2010 e reca un costo complessivo di 479,8 milioni di euro - al netto dell'IVA - integralmente coperto con finanza di progetto. Lo schema di convenzione, che fa parte della documentazione a base della procedura negoziata per la scelta del concessionario nell'ambito dei soggetti già qualificati a seguito della gara bandita nell'agosto 2010, fissa la durata della concessione in 36 anni, non prevede "valore di subentro" alla scadenza della concessione, utilizza la formula del *price-*

cap di cui alla delibera CIPE n. 39/2007 con valore nullo dei parametri X e K per tutta la durata della concessione in quanto il livello iniziale delle tariffe è tale da eguagliare il valore attuale dei ricavi da pedaggio e al valore dei costi ammessi in relazione agli investimenti effettuati dall'avvio dei lavori sino all'entrata in esercizio dell'arteria⁶.

Il NARS ha espresso al riguardo parere favorevole (parere n. 1 dell'11 aprile 2011), proponendo alcune prescrizioni che sono state recepite dal CIPE nella delibera n. 9 del 5 maggio 2011: le prescrizioni mirano ad allineare i contenuti dello schema alle modifiche introdotte, soprattutto con riferimento agli aspetti di finanza pubblica, agli schemi convenzionali approvati in precedenza e investono, tra l'altro, le garanzie assicurative che il concessionario è tenuto a prestare, la procedura di accertamento degli inadempimenti, la determinazione dell'indennizzo da corrispondere al concessionario decaduto, il riallineamento del costo del debito previsto nel contratto di finanziamento in caso di scostamento rispetto a quello offerto in sede di gara, la disciplina di ritardata o mancata realizzazione degli interventi programmati.

⁶ Nell'ambito del settore autostradale sono in vigore diversi regimi di regolamentazione tariffaria: il sistema introdotto dalla delibera CIPE n. 319/1996, applicabile agli aggiornamenti degli schemi di convenzione sottoscritti prima della legge n. 286/2006 che non prevedano il riequilibrio del piano economico-finanziario né prevedano la realizzazione di nuovi investimenti; il sopra citato sistema del *price cap* come modellato nella delibera CIPE n. 39/2007; e il sistema cosiddetto della "formula semplificata", introdotto dalla legge n. 2/2009 e s.m.i..

La medesima esigenza di assicurare omogeneità nel tempo ai contenuti delle convenzioni autostradali esaminate dal CIPE sulla base delle indicazioni del NARS ha indotto nel 2011 il Comitato a estendere ai seguenti schemi convenzionali la prescrizione intesa a evitare riflessi sull'equilibrio del piano economico-finanziario connessi con l'eventuale disallineamento del costo del debito previsto nel contratto di finanziamento rispetto a quello offerto in sede di gara; prescrizioni proposte per la prima volta dal NARS nel menzionato parere n. 1/2011: l'autostrada Brescia-Padova (delibera CIPE n. 14 del 5 maggio 2011), il raccordo autostradale Campogalliano-Sassuolo (delibera n. 52 del 3 agosto 2011) e il citato itinerario Ragusa-Catania (delibera n. 53/2011), a integrazione delle prescrizioni dettate dal CIPE, rispettivamente, con le delibere nn. 94/2010, 62/2010 e 71/2010. Con la delibera n. 51 del 3 agosto 2011, il CIPE si è infine espresso sul 1° atto aggiuntivo alla convenzione CAL - Tangenziale Esterna S.p.A. che integra la convenzione prevedendo l'obbligo di selezionare i finanziatori con procedura ad evidenza pubblica e inserendo le medesime clausole sul costo del debito e sul rendimento dei capitali propri sopra citate.

Si precisa, infine, che con delibera n. 13 del 5 maggio 2011 il CIPE ha espresso parere favorevole in ordine al contratto di programma ANAS relativo a quell'anno, cui con successiva delibera n. 84 del 6 dicembre 2011 ha assegnato risorse, ma detto contratto concerneva solo la parte investimenti, mentre la parte relativa ai servizi, seguita dal NARS, ha formato oggetto di separato contratto stipulato nel 2012.

1.3 Il settore aeroportuale

Nel 2011 il sistema aeroportuale italiano ha gestito il 14 per cento del traffico passeggeri dell'Unione Europea (UE)⁷ con un incremento di circa lo 0,7 per cento rispetto al 2010, e i suoi due principali aeroporti in termini di traffico passeggeri, Roma Fiumicino e Milano Malpensa, si collocano rispettivamente al 6° e al 15° posto tra gli aeroporti dell'UE⁸. Sulle cosiddette tratte *city pairs*, l'Italia è al 4° posto nella classifica europea con la tratta Catania/Fontanarossa – Roma/Fiumicino (1,7 milioni di passeggeri), dietro alla rotta Nice/Cote d'Azur - Paris/Orly (2,1 milioni) e davanti a Madrid/Barajas – Palma de Mallorca (1,6 milioni); la linea Milano/Linate – Roma Fiumicino (1,5 milioni di passeggeri) occupa il 12° posto, mentre Palermo/Punta Raisi – Roma Fiumicino, con 1,4 milioni di passeggeri, segue al 15° posto. Meno competitiva appare la posizione del sistema aeroportuale italiano sulle rotte con i Paesi extra-comunitari,

come dimostra l'assenza di scali nazionali tra i primi 40 aeroporti europei che gestiscono tali tratte.

In Italia esistono 113 aeroporti, di cui 11 di uso militare, 12 militari aperti al traffico civile e 90 dedicati al traffico civile. Tra gli aeroporti aperti al traffico civile, 51 gestiscono traffico commerciale e 51 sono aperti solo al traffico aereo di tipo privato. Il traffico passeggeri in Italia è cresciuto in modo sostanziale, partendo da quota 91 milioni nel 2000 e raggiungendo nel 2011 oltre 148 milioni di passeggeri, con una crescita media annua (CAGR) di circa il 5,7 per cento, registrando un incremento di circa il 6,4 per cento nel 2011 rispetto al traffico relativo al 2010⁹. Peraltro, si osserva che la tratta Milano/Linate – Roma Fiumicino ha registrato un sensibile calo nel traffico passeggeri che nel 2010 ammontava a circa 2,5 milioni di passeggeri.

⁷ Elaborazioni su dati Eurostat 2011, Database (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/transp ort/data/database>).

⁸ Commissione Europea, *EU Transport in figures - Statistical pocketbook 2012*.

⁹ Assaeroporti 2011.

Tabella 3 - Aeroporti per volume di traffico

Volume di traffico	Aeroporti		
			Trieste
			Forlì
Oltre 10.000.000 pax	Roma Fiumicino Milano Malpensa		Trapani
			Reggio Calabria
	Milano Linate	Da 250.000 a 1.000.000 pax	Rimini
	Venezia		Ancona
Da 5.000.000 a 10.000.000 pax	Bergamo Orio al Serio		Pescara
	Catania		Parma
	Napoli		Brescia
	Roma Ciampino		
	Palermo		Lampedusa
	Bologna		Pantelleria
	Pisa		Perugia
	Torino		Crotone
	Verona		Cuneo
	Bari Palese		Bolzano
	Cagliari Elmas		Foggia
Da 1.000.000 a 5.000.000 pax	Firenze	Sotto 250.000 pax	Tortoli
	Olbia		Elba
	Treviso		Grosseto
	Lamezia Terme		Aosta
	Alghero		Taranto
	Genova		Albenga
	Brindisi		Siena
			Salerno
			Comiso

Fonte: One Works/Nomisma,/Kpmg 2011.

Alla crescita dell'ultimo decennio hanno certamente contribuito i vettori *low cost* e gli investimenti realizzati sulle infrastrutture aeroportuali, anche di rilevanza regionale, con indubbi benefici per gli utenti/consumatori in

termini di aumento dell'offerta e di diminuzione dei prezzi. In prospettiva, gli Enti locali e i piccoli aeroporti dovranno valutare attentamente sia la conformità con i vincoli imposti dalla normativa europea di eventuali

contributi finanziari pubblici a favore dei vettori *low cost*, sia le ricadute sul conto economico dei vettori stranieri che hanno una base in un aeroporto italiano e il personale stabilmente residente in Italia di una eventuale equiparazione del loro regime contributivo a quello dei vettori italiani¹⁰.

Il traffico cargo in Italia, tra il 2000 e il 2011, è invece cresciuto in maniera più modesta, raggiungendo nell'ultimo anno circa 940 mila tonnellate (CAGR pari a circa +2,3%), ed è concentrato per oltre il 75 per cento in tre aeroporti: Milano Malpensa (48 per cento)¹¹, Roma Fiumicino (16 per cento) e Bergamo Orio al Serio (12 per cento)¹². Il traffico cargo in Italia rappresenta il 6,1 per cento del totale del traffico dei paesi EU27, davanti a Lussemburgo (4,8 per cento), Spagna (4,4 per cento) e Svizzera (2,9 per cento), ma significativamente indietro rispetto a Germania (33,3 per cento), Regno Unito (17,5 per cento),

¹⁰ Ad esempio la regione Toscana, dopo aver ricevuto parere positivo da parte della Commissione Europea relativamente a una misura che prevede finanziamenti allo sviluppo del traffico aereo, sta per pubblicare un bando per il finanziamento di nuove rotte sugli scali di Pisa e Firenze.

¹¹ Milano Malpensa nel 2011 si è confermato il primo aeroporto cargo in Italia per numero di merci trasportate, nonostante la sospensione dei voli del vettore Cargo Italia, compensata dalla crescita degli altri vettori che operano sullo scalo milanese, che nel 2011 hanno trasportato oltre 17 mila tonnellate di merce in più rispetto al 2010; ciò ha consentito a Malpensa di registrare un incremento di oltre il 4 per cento del traffico cargo, con buone *performance* sia nel segmento *all cargo* (+2,3 per cento), che rappresenta oltre il 71 per cento del traffico merci dello scalo, sia in quello dei voli misti (+9,3 per cento).

¹² Assaeroporti 2011.

Francia (14,8 per cento) e Paesi Bassi (11,7 per cento)¹³.

L'indagine conoscitiva della Commissione trasporti della Camera dei Deputati del 2010 auspica la celere approvazione di un piano nazionale aeroportuale che disincentivi la parcellizzazione del traffico e la semplificazione delle procedure di approvazione dei contratti di programma alla luce del fatto che dal 2000 al 2009 non si era perfezionato l'iter di approvazione di alcun contratto.

Al fine di ottemperare alle richieste della Commissione Trasporti, in sede di esame dell'Allegato Infrastrutture alla decisione di finanza pubblica 2010-2013, il CIPE ha invitato il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a trasmettere, anche sulla base degli esiti finali dello studio commissionato dall'ENAC al consorzio OneWorks / Nomisma / KPMG concernente l'organizzazione e le strategie di sviluppo di 47 aeroporti aperti al traffico commerciale, le linee per lo sviluppo futuro del sistema aeroportuale italiano su un orizzonte di medio-lungo periodo (anno 2025) con particolare riferimento alla capacità delle infrastrutture *air side* e *land side*, all'intermodalità e al rapporto con il territorio, al paesaggio e all'ambiente, ai livelli di servizio rispetto al bacino di traffico e agli utenti nel singolo terminale, al fabbisogno di risorse e alla sostenibilità economico-finanziaria della gestione.

¹³ Elaborazioni su dati Eurostat 2011, Database (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/transp ort/data/database>).

Per quanto riguarda l'approvazione dei contratti di programma sottoscritti dall'ENAC con i gestori aeroportuali, le procedure variano in base al volume di passeggeri movimentato: gli aeroporti con traffico inferiore agli 8 milioni di passeggeri annui restano assoggettati alla disciplina ordinaria della legge n. 248/2006 e alle direttive impartite dal CIPE con delibera n. 38/2007, mentre per gli aeroporti interessati da volumi superiori di traffico è prevista la disciplina derogatoria di cui alla legge n. 122/2010¹⁴.

L'approvazione con la procedura ordinaria, a partire dal 2009, dei contratti di programma degli aeroporti di Pisa, Napoli, Bari e Brindisi, Bologna, Palermo, Catania (2012) ha segnato un passo avanti rispetto all'inerzia del decennio precedente. Con il parere n. 3/2011, il NARS ha esaminato il contratto di programma che regola i rapporti tra l'ENAC e la Società Gestione Servizi Aeroporto di Palermo (GE.S.A.P.), affidataria della gestione totale dell'aeroporto dal 2007 e per i prossimi quarant'anni, in forza di apposita convenzione sottoscritta con l'ENAC nell'anno 2006 e approvata con decreto interministeriale.

A fronte delle previsioni di crescita del traffico, il contratto prevede il potenziamento del

¹⁴ Tra gli elementi di novità previsti dalla disciplina in deroga dettata dall'art. 47, comma 3, della legge n. 122/2010 figurano: (i) il carattere pluriennale dei principi di fissazione delle tariffe, che superano il quinquennio, con modalità di aggiornamento valide per l'intera durata del rapporto concessorio, pur in presenza di adeguati meccanismi di controllo periodico da parte del regolatore; (ii) il passaggio dalla logica di *single till* "parziale" dei contratti ordinari a quella di *dual till* in cui le attività commerciali (*non aviation*) non concorrono alla fissazione delle tariffe.

sistema di smistamento bagagli e l'adeguamento delle aree a servizio dei passeggeri, in partenza e in arrivo, realizzando la terza sala *check-in*, ammodernando arredi e impianti dell'aerostazione e realizzando una nuova *hall* arrivi¹⁵. Dal lato *air side*, il contratto include l'ampliamento dei piazzali di sosta aeromobili esistenti e la realizzazione di nuove piazzole e aree di manovra, oltre al rifacimento della pavimentazione delle piste di volo. Il programma presentato dal gestore prevede investimenti nel periodo 2011-2014 pari a circa 101,7 milioni di euro, di cui 61,8 finanziati dal gestore.

In base alla documentazione trasmessa, il piano degli investimenti che il gestore si impegna a realizzare riguarda un periodo, più ampio di quello sopra indicato, dal 2009 al 2014, e ammonta a 162,3 milioni di euro, di cui

¹⁵ Il tasso di crescita del traffico stimato dal gestore è pari al 19,24% complessivamente per il periodo regolatorio 2011-2014 (4,5 per cento all'anno in media, in linea con le previsioni dei maggiori organismi internazionali – IATA, ICAO, Eurocontrol). Le previsioni di traffico presentate da GESAP prendono, in particolare, a riferimento le previsioni Eurocontrol a medio termine (2010-2016), che indica un tasso medio annuo di crescita del traffico aereo nel periodo considerato pari, per l'Italia, al 3,9% all'anno (con uno scenario c.d. "alto" che stima una crescita media del 4,7% all'anno e uno scenario c.d. "basso" che prevede una crescita media del 2,1% all'anno). Tale stima è inoltre in linea con le previsioni risultanti dallo Studio propedeutico allo sviluppo del Piano aeroportuale nazionale (cfr. Allegato Infrastrutture alla DFP 2011), che stima per la Sicilia un CAGR del 4,2% per il periodo 2008-2030. Le previsioni del gestore tengono inoltre in conto differenti elementi strutturali dell'aeroporto, quali l'andamento degli anni passati, le specificità legate alla posizione sul territorio dello scalo (in particolare, la concorrenza con Trapani Birgi sul segmento internazionale) e l'impatto dell'impegno dei vertici della Società ad adottare nuovi accordi commerciali con alcuni vettori.

70,3 milioni di euro a finanziamento pubblico e 92 milioni a carico del gestore. A tal riguardo, in fase di istruttoria è stata verificata la presenza di due anni ponte che appaiono giustificati in considerazione dei tempi necessari per le procedure approvative del contratto stesso; il Ministero competente ha peraltro precisato che gli investimenti previsti, sia in termini di ammortamento che di remunerazione, sono stati quantificati e riconosciuti per determinare la base di calcolo del parametro K in relazione agli anni di vigenza del contratto (2011-2014).

Il contratto esaminato non contiene l'inclusione a tariffa di costi da capitale per contributi pubblici da accantonare nel fondo vincolato di cui al punto 3.2.1 della citata delibera CIPE n. 38/2007 e per lo stesso non ricorre la fattispecie dell'intervenuta privatizzazione, di cui al n. 2.7 delle Linee guida emanate dall'ENAC ai sensi della medesima delibera e approvate, previo parere del NARS, con decreto interministeriale del 10 dicembre 2008.

Nel proprio parere il NARS ha segnalato la necessità che il contratto specificasse l'ammontare degli investimenti riferiti al quadriennio (2011-2014), al fine di assicurare la piena coerenza sia con il piano degli investimenti sia con la dinamica tariffaria.

Per la stima del rischio specifico e non diversificabile dell'attività del gestore aeroportuale, valutato attraverso il parametro β , si è fatto riferimento a *comparables* selezionati tra gli aeroporti italiani ed europei quotati, per i quali erano disponibili rilevazioni dell'*equity* β per gli anni dal 2003 al 2007 e precisamente: Copenaghen, Firenze, Francoforte, Venezia, Vienna, Zurigo e Malta.

All'*equity* β così calcolato, l'ENAC ha poi riconosciuto - su richiesta del gestore e sulla base delle indicazioni delle suddette Linee guida - i correttivi ritenuti opportuni in considerazione di specifici fattori di rischio del gestore rispetto alle società incluse nel campione di *comparables* (c.d. rischio vettore). A tal riguardo il NARS ha chiesto di eliminare il riconoscimento di un incremento del 20 per cento non riconducibile alle citate linee guida dell'ENAC né riconosciuto in occasione di contratti di programma già esaminati; in esito a detta richiesta il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha comunicato la rinuncia, da parte della società di gestione dell'aeroporto di Palermo, dell'incremento del 20 per cento del correttivo dell'*asset* β , riconducendo così il valore dell'*equity* β pari a 0,79, in ragione del rapporto *debt/equity* di circa 20/80 corrispondente alla leva finanziaria specifica di GESAP pari a 0,24, in linea con i valori assunti dagli altri gestori precedentemente esaminati.

Il WACC [tasso di remunerazione del capitale investito] riconosciuto alla GESAP per il periodo regolatorio 2011-2014 è pari a 10,86 per cento (WACC pre tax nominale) in linea con quello riconosciuto ai gestori già titolari di contratti di programma¹⁶. A fronte della struttura finanziaria della GESAP, al gestore viene riconosciuto un premio al debito pari a 1,70 per cento a fronte del costo del capitale di debito pari a 6,01 per cento e al *risk free rate* pari a 4,31 per cento, valore corrispondente

¹⁶ Il WACC *pre tax* nominale riconosciuto al gestore è pari a 8,35%, nel caso di Napoli il valore è 10,36%, per Pisa è 11,04% e per Bologna è 10,47%.

all'anno 2009 (data conclusiva dell'istruttoria del contratto di programma)¹⁷.

In riferimento ai parametri di qualità, il NARS ha segnalato la necessità che fosse rivisto il calcolo dell'Indicatore sintetico sia per gli indicatori di qualità che per quelli ambientali ed ha specificato che l'allegato 5 - Piano della qualità e dell'ambiente, dovrebbe essere adeguato fissando i valori in termini di incremento percentuale rispetto all'anno base e non in valore assoluto come per la Carta dei servizi.

Per quanto riguarda la disciplina in deroga, nel corso del 2011 e dei primi mesi del 2012, le strutture del NARS hanno valutato i contenuti del contratto di programma tra ENAC e SEA S.p.A. che gestisce il sistema aeroportuale milanese. Il contratto prevede interventi per circa 1.510 milioni di euro entro il 2020, di cui circa 690 milioni nel periodo 2011-2015: più specificatamente prevede investimenti per 1.329 milioni di euro (di cui 600 entro il 2015) a Malpensa in vista – tra l'altro – della realizzazione della terza pista di volo che, pur suscitando qualche riserva da parte del Comitato utenti di Malpensa e di Assaereo, è considerata tra gli interventi prioritari per lo sviluppo della rete aeroportuale nazionale da parte dell'ENAC, mentre per Linate sono previsti investimenti per 180 milioni di euro, di cui 90 entro il 2015, mirati soprattutto all'ammodernamento dello scalo. La verifica

¹⁷ Le Linee guida prescrivono il calcolo del *free rate* all'anno base, che nel caso di GESAP è il 2008; tuttavia, le stesse Linee guida consentono di fare riferimento al valore medio "degli ultimi 12 mesi" calcolato in fase conclusiva del contratto di programma (nel caso di specie, il 2009) qualora questo si discosti di oltre 20 *basis point* dal valore medio delle rilevazioni riferite all'anno base.

della rispondenza dei contenuti del suddetto contratto ai criteri ispiratori della procedura approvativa a deroga, ha rilevato che il valore del WACC (10,80 per cento) in termini reali è superiore ai valori del medesimo parametro previsti nei contratti sottoposti di recente al CIPE e risulta comunque in linea con l'obiettivo di un'adeguata remunerazione degli investimenti; rettificato i valori di alcuni indicatori di qualità; disciplinato compiutamente il "rischio di costruzione", integrato il contratto con la regolamentazione della procedura di applicazione delle penali previste per le ipotesi di inottemperanza agli obblighi contrattuali. Tali richieste sono state recepite nello schema di contratto approvato con DPCM del 30 aprile 2012.

Nel 2011, gli aeroporti con il contratto di programma perfezionato hanno movimentato 62 milioni di passeggeri, circa il 42 per cento del totale nazionale, di cui 34 milioni di euro relativi ai 6 contratti approvati con la procedura ordinaria, e 28 milioni di euro relativi al contratto del sistema aeroportuale di Milano con procedura in deroga. Sono in corso di istruttoria con la procedura ordinaria i contratti di Cagliari (3,7 milioni di passeggeri), Olbia (1,8), Genova (1,4) e Firenze (1,9); con la procedura in deroga SAVE Venezia e ADR Roma¹⁸.

¹⁸ Tali procedure dovrebbero concludersi entro dicembre 2012. L'art. 22 del D.L. n. 5/2012, convertito dalla legge n. 35/2012 (decreto semplificazione) infatti fissa il termine del 31 dicembre 2012 per la stipula – con le procedure ordinarie e in deroga in corso – dei contratti di programma. Con riferimento agli aeroporti che, pur in presenza di perdita di esercizio pregresse, presentino un piano da cui risulti il riequilibrio economico-finanziario della gestione e il raggiungimento di adeguati indici di solvibilità patrimoniale,

Nel corso dell'esame dei contratti di programma poi sottoposti al CIPE, il NARS ha constatato la difficoltà di verificare la corretta imputazione, da parte dei gestori, dei costi e dei ricavi diretti, pro quota e indiretti, di ognuno dei servizi regolamentati, nonché dell'insieme di quelli non regolamentati contenuti nei prospetti relativi alla contabilità regolatoria sostenuti da certificazione resa da una società di revisione.

Il medesimo NARS ha evidenziato che le attestazioni rese dalle società di revisione non sempre forniscono adeguate garanzie relativamente ai criteri di imputazione dei costi e dei ricavi di cui sopra. Ciò in quanto gli accertamenti svolti dalle predette società finiscono per riguardare la sola regolarità formale della contabilità generale di base e dei prospetti di contabilità analitica da essa derivanti e a fornire prospetti di riconciliazione con la contabilità generale.

Alla luce delle sopra indicate considerazioni, il NARS ha promosso e partecipato a un tavolo di lavoro con Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero dell'economia e delle finanze, ENAC, Assaeroporti. Assirevi e alcuni gestori aeroportuali, elaborando uno schema condiviso di certificazione della contabilità regolatoria, per semplificare gli adempimenti normativi ex art. 11 *nonies* e 11 *decies* della

l'art. 11 del decreto n. 216/2011, convertito dalla legge n. 14/2012 (decreto milleproroghe), prevede che sino al 31 dicembre 2012 non si applichino le disposizioni dei primi due commi dell'art. 704 del codice della navigazione (rilascio di gestione totale solo previo espletamento di gara ad evidenza pubblica) alle concessioni già rilasciate e ai procedimenti di rilascio delle concessioni su istanza antecedente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 96/2005 e ss.mm.ii..

legge n. 248/2005 e affinché detta certificazione rispondesse al meglio alle prescrizioni della delibera CIPE 38/2007 e delle Linee guida.

In data 3 marzo 2011, l'ENAC ha trasmesso ad Assaeroporti, affinché invitasse i propri iscritti ad adeguarsi, per gli adempimenti prescritti dalla legge n. 248/2005 a decorrere dall'esercizio 2010, lo schema di certificazione della contabilità analitica regolatoria delle società aeroportuali scaturito dal sopra citato tavolo di lavoro, con l'obiettivo di definire le linee guida per lo svolgimento delle procedure di revisione da svolgere sui prospetti contabili di rendicontazione e suggerendo al contempo un modello di relazione di revisione. In particolare, il citato modello di relazione precisa le responsabilità delle società di revisione che, a conclusione del lavoro svolto, devono esprimere un giudizio sui prospetti redatti dalle società e attestare la conformità degli stessi ai criteri previsti dalla delibera CIPE n. 38/2007 e alle Linee guida dell'ENAC. Inoltre, le stesse società, in accordo con la normativa di riferimento, devono evidenziare i punti oggetto dell'esame sia nel caso della contabilità regolatoria che in quella semplificata.

1.4 Il settore del trasporto ferroviario a media e lunga percorrenza

Il CIPE, con delibera n. 122 del 17 dicembre 2009, aveva espresso parere favorevole in ordine allo schema di "Contratto relativo ai servizi di trasporto ferroviario passeggeri di interesse nazionale, sottoposti a regime di

obbligo di servizio pubblico, per il periodo 2009-2014”, invitando il Ministero delle infrastrutture dei trasporti a comunicare l’offerta programmata per il 2011 e a sottoporre tempestivamente al CIPE lo schema di atto aggiuntivo con cui regolamentare il secondo triennio di validità. Con la medesima delibera, il Comitato aveva approvato la proposta di “perimetro” dei servizi di utilità sociale a condizione che venisse inserito un collegamento giornaliero Torino/Bari con eventuale estensione a Lecce, senza oneri aggiuntivi a carico dello Stato.

In ottemperanza a tale invito, il suddetto Ministero ha trasmesso una relazione sullo stato di attuazione del menzionato contratto. Con riferimento all’offerta dei servizi, storicamente mirata ad assicurare i collegamenti delle regioni del Sud con la restante parte del territorio nazionale, la citata relazione segnala in particolare una progressiva riduzione della domanda passeggeri ed evidenzia che, conseguentemente, si è proceduto ad una prima rimodulazione dell’offerta che ha investito soprattutto i treni a percorrenza notturna dando luogo a vivace dibattito anche in sede parlamentare.

Con riferimento al contenuto della relazione e ai fini della sottoposizione della stessa al CIPE, nel corso dell’istruttoria è emersa la necessità di acquisire i dati consuntivi aggiornati relativi ai treni soppressi, alla riduzione dei passeggeri e al tasso di riempimento dei convogli.

Con riferimento alla qualità dei servizi, le percentuali relative agli indici di puntualità (entro i 30’ e i 60’) e regolarità sono risultate migliori di quelle fissate come obiettivi nel

contratto¹⁹. L’indicatore pulizia ha invece registrato valori peggiori dell’obiettivo minimo ed è stato avviato un approfondimento per migliorare i meccanismi di controllo “a campione”, dato che i continui reclami fanno ritenere che la qualità percepita dall’utente sia inferiore a quella attestata dalla rendicontazione certificata²⁰. Sempre ai fini dell’esame del CIPE, sono stati pertanto richiesti i valori percentuali raggiunti dai predetti indicatori, disaggregati per le varie relazioni servite al fine di verificare su quali tratte si registrano le maggiori criticità.

Sulle risorse da destinare alla copertura degli obblighi di servizio universale previsti dallo schema di atto aggiuntivo al Contratto di servizio per il secondo triennio contrattuale 2012-2014, messo a punto dal Ministero delle infrastrutture con Trenitalia e contenente ulteriori rimodulazioni dell’offerta, è in corso la valutazione da parte del Ministero dell’economia e delle finanze; tali risorse comprendono i fondi resi disponibili dall’applicazione del sovrapprezzo al canone d’accesso di cui all’art. 21 del decreto legge 98/2011²¹, che, peraltro, attende ancora la

¹⁹ Fa eccezione il 3° trimestre 2011 in cui tali indicatori sono risultati inferiori agli obiettivi, presumibilmente a causa della mancata operatività della stazione Tiburtina a seguito dell’incendio del luglio 2011.

²⁰ Gli attuali meccanismi di valutazione rischiano di rendere poco efficace il sistema sanzionatorio, che opera solo rispetto a soglie di non conformità particolarmente levate.

²¹ L’articolo 21 del decreto legge n. 98/2011, convertito dalla legge n. 11/2011, ha previsto l’applicazione di un sovrapprezzo al canone di accesso alle linee AV, i cui introiti debbono concorrere al finanziamento del contratto di servizio pubblico nazionale.

completa implementazione attraverso l’emanazione di un decreto attuativo.

Nel merito, è in primo luogo fondamentale che il Ministero delle infrastrutture distingua le misure di rimodulazione dell’offerta già in essere da quelle proposte nel citato schema di atto aggiuntivo per il 2012-2014, precisando le ricadute sulle varie aree geografiche e le eventuali ripercussioni di tale revisione sul perimetro del servizio universale. In tale senso, è in corso di approvazione alla Camera la mozione n. 1-1118 che impegna il Governo a promuovere - attraverso il tavolo permanente CIPE, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Regioni del Mezzogiorno, Parti sociali e Trenitalia - un efficace monitoraggio della qualità del servizio di trasporto passeggeri di media e lunga percorrenza, nel più ampio tema della mobilità nel Mezzogiorno e da questo verso il Centro Nord.

1.5 Il settore idrico

L’art. 10, comma 28, del D.L. n. 70/2011, convertito dalla legge n. 106/2011, ha istituito l’Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua alla quale ha attribuito le funzioni di determinazione e adeguamento del servizio. Inoltre la norma – nel fornire l’interpretazione autentica dell’art. 23 *bis* comma 8, del D.L. n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008 – ha precisato che il regime “transitorio” di cui al D.L. n. 79/1995, convertito dalla legge n. 172/1995, è cessato a decorrere dal settembre 2009. Pertanto da tale data sono venute meno le funzioni del CIPE nel tempo aveva adottato

Nell’ambito del citato tavolo, avviato nella prima parte del 2012, sono state sentite le istanze delle parti sociali, delle Regioni del Mezzogiorno e di Trenitalia in merito alla offerta dei treni a percorrenza notturna Nord - Sud, al meccanismo della rottura di carico negli *hub* di Roma e Bologna e alla qualità dei servizi offerti; sono in fase di valutazione, nel rispetto delle procedure di consultazione che il DIPE ha condiviso con i partner istituzionali ed economico sociali interessati, le possibili soluzioni, eventualmente da accogliere già nel citato schema di atto aggiuntivo, compatibilmente con l’equilibrio economico finanziario aziendale e i vincoli di finanza pubblica.

varie delibere riferite alle “gestione transitorie”, cioè alle gestioni che non applicavano ancora il “metodo normalizzato” di cui al DM 1 agosto 1996: l’ultima delibera emanata al riguardo è la delibera n. 117/2008, che regolamentava il periodo pregresso 2003-2007 e dettava le regole per gli anni 2008-2009. Sono state invece prorogate sino all’effettiva operatività dell’Agenzia le funzioni del CONVIRI, deputato a seguire le problematiche connesse all’attuazione della c.d. “legge Galli”.

La citata delibera CIPE n. 117/2008 demandava agli Enti camerali di procedere alla verifica della correttezza del procedimento seguito dai singoli gestori per la concreta

determinazione delle tariffe alla stregua delle direttive dettate al riguardo dal CIPE e poneva a carico di detti Enti un onere di referto al Comitato stesso circa gli esiti di tale verifica. Sulla scorta delle risultanze del monitoraggio così effettuato è stata redatta una relazione conclusiva, intesa anche a ricostruire il quadro delle “gestioni transitorie” ancora esistenti e a individuare le principali criticità nell’attuazione della delibera in questione, ed è stata altresì predisposta una bozza di parere in vista dell’adozione di direttive CIPE per gli aggiornamenti tariffari relativi alle annualità 2010 e 2011: la bozza di parere è stata esaminata nel corso della riunione istruttoria del 4 febbraio 2011 e nell’occasione il rappresentante del Ministero dell’ambiente ha sostenuto che il regime transitorio era da considerare cessato al settembre 2009, fornendo un’interpretazione della normativa vigente identica all’interpretazione letterale poi contenuta al menzionato art. 10, comma 28, del D.L. n. 70/2011. La proposta di adozione di nuove direttive non ha avuto quindi seguito e gli uffici del NARS hanno provveduto a dare riscontro in tal senso alle numerose richieste di chiarimenti pervenute.

Il nuovo assetto istituzionale del settore idrico è stato sostanzialmente confermato dall’art. 21, comma 19, del D.L. n. 201/2011, convertito dalla legge n. 214/2011, che ha però trasferito le funzioni dell’istituenda Agenzia all’Autorità per l’energia elettrica e il gas, che ha già iniziato ad operare nel settore idrico con l’emanazione di due rilevanti documenti di consultazione concernenti il metodo tariffario: il primo illustra gli orientamenti propedeutici alla definizione di una metodologia tariffaria e

prospetta un modello tariffario di riferimento a regime e una metodologia-ponte da applicare nel periodo transitorio (delibera AEEG 22 maggio 2012), mentre il secondo propone soluzioni per l’adeguamento del metodo tariffario attualmente in vigore (cd. Metodo transitorio), ai sensi del D.L. n. 201/2011 (delibera AEEG 12 luglio 2012). L’AEEG ha inoltre adottato altri provvedimenti che riguardano la sospensione dei termini di pagamento delle forniture nelle aree colpite dal terremoto del maggio 2012, l’adozione di provvedimenti in materia di contenuti minimi e trasparenza dei documenti di fatturazione del servizio idrico integrato (delibera AEEG 2 agosto 2012) e la definizione degli obblighi di invio dei dati ad opera dei gestori del servizio idrico integrato ai fini della determinazione delle tariffe 2012 e 2013 (delibera AEEG 2 agosto 2012).

Il TAR del Lazio, che con sentenze del 5 novembre 2008 aveva riconosciuto l’obbligo del CIPE di procedere con periodicità annuale all’adozione delle direttive per l’aggiornamento delle tariffe del servizio idrico ai sensi del citato D.L. n. 79/1995, con recenti sentenze ha respinto ricorsi di alcuni gestori mirati a confermare la permanenza di tale obbligo ed ha richiamato la normativa nel frattempo intervenuta, dando atto che la mancata determinazione, da parte del CIPE delle tariffe per gli anni 2010 e 2011 è conseguita alla rilevata cessazione del regime transitorio.

Infine, con DPCM 20 luglio 2012 sono state individuate – ai sensi del citato art. 21, comma 19, del D.L. n. 201/2011 – le funzioni demandate all’Autorità per l’energia elettrica e il gas attinenti alla regolazione e al controllo

dei servizi idrici, a conferma della definitiva cessazione del “regime transitorio”.

Per completezza si ricorda che il servizio idrico integrato, in relazione agli esiti del noto *referendum*, è stato escluso dalla

liberalizzazione dei servizi pubblici locali ai sensi del 1° comma dell’art. 4 del D.L. n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011.

1.6 Il Settore postale

Nella prospettiva del completamento del mercato interno dei servizi postali, il decreto legislativo 31 marzo 2011, n. 58 recepisce la cosiddetta III direttiva sui servizi postali 2008/6/CE e:

- prevede un’Autorità nazionale di regolamentazione indipendente dall’operatore, con autonomia tecnico-operativa e con piena separazione dalla proprietà, disponendo che le tariffe delle prestazioni rientranti nell’ambito del servizio universale vengano determinate, nella misura massima, da detta Autorità tenendo conto dei costi del servizio e del recupero di efficienza e rinviando in sede di prima applicazione per tale determinazione alle linee guida di cui alla deliberazione CIPE n. 77 del 29 settembre 2003;
- modifica l’art. 3 del citato D.Lgs. n. 261/1999:
 - precisando l’oggetto del servizio universale;
 - conformando i criteri di calcolo del “costo netto” della fornitura del servizio universale alla disciplina comunitaria;
 - ponendo a carico del fornitore del servizio universale l’obbligo di informare,

con cadenza almeno annuale, gli utenti circa i prezzi, il livello di qualità e le condizioni generali di accesso ai servizi;

- prevedendo che l’onere per la fornitura del servizio universale sia finanziato: a) attraverso trasferimenti posti a carico del bilancio dello Stato; i relativi importi sono quantificati nel contratto di programma fra il Ministero dello sviluppo economico e il fornitore del servizio universale secondo le modalità previste dalla legislazione vigente; b) attraverso l’apposito Fondo di compensazione, già operante a normativa vigente e disciplinato dal successivo articolo 10.

In ordine alla selezione del gestore del servizio universale, già l’articolo 7 della direttiva 97/67/CE (nel testo modificato dalla direttiva 2008/6/CE) disponeva che gli Stati membri possono garantire la fornitura del Servizio universale appaltando i relativi servizi con procedura pubblica.

Il decreto legislativo n. 58/2011 ha in proposito previsto un nuovo affidamento in concessione a Poste Italiane S.p.A. per un periodo di quindici anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo stesso, con verifica però da effettuarsi ogni quinquennio – da parte del Ministero dello sviluppo economico e sulla

base di un'analisi dell'Autorità di regolazione – circa la conformità alla normativa e il miglioramento dell'efficienza.

L'art. 21 del decreto legge n. 201/2011 (c.d. decreto Salva Italia), convertito dalla legge n. 214/2011 trasferisce le funzioni dell'istituenda Autorità nazionale di regolamentazione dello specifico settore a un'Autorità già esistente, cioè l'Autorità per le comunicazioni.

Nel 2010, con parere n. 13 del 29 settembre, il NARS si era espresso sulla conformità della manovra tariffaria 2006-2008 per i servizi postali universali riservati, da applicare nel triennio 2009-2011, alla delibera CIPE n. 77/2003 (Linee guida per la regolazione del servizio postale). La manovra è stata successivamente approvata con decreto del Ministro dello sviluppo economico 25 novembre 2010, mentre per i servizi postali non riservati – per i quali non è previsto il parere del NARS - gli aumenti erano stati approvati con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 19 giugno 2009. La predetta manovra ha inciso sul livello di alcune tariffe, concentrando l'aumento su specifici prodotti (atto giudiziario, posta prioritaria per l'estero, posta raccomandata delle pubbliche Amministrazioni) e interessando comunque marginalmente i prodotti utilizzati maggiormente dalle famiglie (posta prioritaria per l'interno).

Il NARS, in vista della sottoposizione del medesimo al CIPE, è stato poi interessato a valutare lo schema di contratto di programma relativo al suddetto triennio 2009-2011, contratto che disciplina il complesso dei rapporti tra Ministero dello sviluppo economico e Poste italiane S.p.A. e regola i rapporti

con l'utenza tramite la determinazione della procedura di trattazione dei reclami e delle informazioni da fornire al pubblico.

L'istruttoria è stata particolarmente complessa e ha comportato l'acquisizione di ulteriore documentazione da parte del Ministero di settore, tra cui una dettagliata relazione sulla contabilità analitica e la scheda dei dati economici di riferimento. L'argomento è stato trattato nelle riunioni istruttorie del 4 febbraio e del 23 marzo 2011 e nelle sedute NARS del 3 maggio e del 24 giugno 2011: nel corso dell'ultima riunione il Nucleo si è espresso con parere n. 2/2011.

Lo schema di contratto, regolante anche un arco temporale anteriore al recepimento della direttiva comunitaria 2008/6/CE e predisposto prima di tale recepimento, contiene una clausola di salvaguardia (art. 16 comma 2) in base alla quale lo stesso può formare oggetto di revisione in considerazione dell'evoluzione dello scenario normativo di riferimento, relativo appunto alla trasposizione nell'ordinamento nazionale della citata direttiva.

Come evidenziato dal NARS nel proprio parere, in relazione alla grave crisi economica e alla apertura alla concorrenza del mercato postale, si assiste, a livello internazionale, a una drastica riduzione dei volumi postali e a un conseguente incremento degli Oneri per il Servizio Universale (OSU), che in Italia risultano attestati comunque ad un livello particolarmente elevato rispetto ad altri Stati. Considerato che l'attuale situazione economica non consente di prevedere trasferimenti di bilancio più consistenti, lo schema prevede di agire sul contenimento dei costi del servizio universale, attraverso la riduzione dei giorni di

recapito dei prodotti universali da 6 a 5 giorni a settimana su tutto il territorio nazionale, la possibilità di effettuare il recapito a giorni alterni in presenza di specifiche condizioni, nonché la razionalizzazione della rete territoriale (già in parte effettuata in precedenza), contempla anche la possibilità, eventualmente sulla base di intese con le Amministrazioni locali, di una presenza più articolata nelle singole aree, purché i costi non restino a carico della Società. Le misure di razionalizzazione previste dovrebbero consentire una riduzione degli OSU a decorrere dal 2011, riduzione che dovrebbe risultare maggiore nel 2012. Sotto l'aspetto tariffario lo schema segue la formula di *price cap* da applicare, singolarmente, ai prodotti in cui si articola il servizio postale universale, mentre prevede trasferimenti statali progressivamente ridotti, con la logica del *subsidy cap*.

Gli investimenti effettuati nel periodo 2006-2008 sono stati pari a circa 1,7 miliardi di euro, mentre le iniziative in atto riguardano soprattutto due macroprogetti, che saranno portati a compimento nei prossimi anni: reingegnerizzazione completa della rete in cui viene lavorata tutta la corrispondenza italiana e fornitura di palmare ai portalettere, trasformati in "postino telematico".

Il NARS ha espresso parere favorevole sullo schema formulando però proposte di prescrizioni attinenti agli aspetti regolatori e suggerendo, tra l'altro, di adottare ulteriori indicatori di qualità, oltre quello della velocità del servizio, e di ripristinare la clausola del

precedente contratto che prevedeva l'istituzione di un Comitato di monitoraggio, composto pariteticamente da rappresentanti dell'Autorità e della Società, che – sulla base dei dati forniti dall'organismo specializzato indipendente selezionato dall'Autorità stessa – verifichi gli andamenti e le cause di eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi prefissati. Ha sottolineato, inoltre, la necessità che il Ministero di settore curi che il Contratto di programma valido per il triennio successivo sia inviato in tempo utile perché possa essere licenziato prima della prevista data di decorrenza.

Uno dei punti rimasti irrisolti era rappresentato dall'entità degli stanziamenti a carico dello Stato a copertura degli OSU e in particolare dal dato cui applicare la prevista percentuale di riduzione: nel contratto precedente si era infatti tenuto conto che per la posta prioritaria di primo porto il valore teorico era calcolabile in 0,58 euro e che la tariffa all'utenza era rimasta invece fissata in 0,60 euro con imputazione del differenziale a riduzione dell'apporto statale, mentre la manovra tariffaria effettuata alla fine del 2010 era articolata in modo che parte del plafond disponibile per gli aumenti ai sensi del precedente contratto veniva utilizzata per eliminare tale differenziale sì che, secondo Poste Italiane S.p.A., il livello di partenza degli stanziamenti statali doveva essere considerato al netto di tale differenziale.

Il contratto è stato poi approvato *ex lege* ai sensi dell'art. 33, comma 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183.

2 CONCLUSIONI

Nel 2011 sono state approvate diverse modifiche dell'assetto delle competenze istituzionali nei settori della regolazione dei servizi di pubblica utilità, avviando un processo che si completerà con l'adozione dei provvedimenti di attuazione.

Nel settore idrico, ponendo termine a un lungo regime transitorio, è stata dapprima istituita l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, le cui funzioni sono state successivamente trasferite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, che ha già proceduto a definire gli obblighi dei gestori del servizio idrico integrato ai fini della determinazione delle tariffe 2012 e 2013. Nel settore postale, in sede di recepimento della cosiddetta III direttiva sui servizi postali 2008/6/CE è stata istituita un'Autorità nazionale di regolamentazione, indipendente dall'operatore, con il compito di determinare la misura massima delle tariffe delle prestazioni rientranti nell'ambito del servizio universale e, anche in questo caso, le predette funzioni sono state successivamente trasferite a un'Autorità già esistente, ovvero l'Autorità per le comunicazioni.

Infine, a valle di un dibattito durato diversi anni, è stata istituita una apposita Autorità di regolazione dei trasporti che opera in piena autonomia e indipendenza di giudizio e di valutazione e svolge funzioni di regolazione dell'accesso equo e non discriminatorio alla gestione o all'uso delle infrastrutture, di regolazione tariffaria a tutela dell'utente/consumatore, di regolazione dei criteri di aggiudicazione delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in

esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare.

Nell'attribuire tali funzioni all'Autorità indipendente di regolazione, il legislatore ha confermato le competenze del CIPE e del NARS in materia di approvazione dei contratti di programma e degli atti convenzionali sottoscritti dai concessionari, principalmente al fine di salvaguardare la finanza pubblica in presenza sia di contributi pubblici per la copertura degli investimenti programmati dai concessionari, sia di clausole convenzionali relative ad esempio alla decadenza e all'indennizzo da riconoscere al termine della concessione per gli investimenti non ancora ammortizzati; accanto a questa ragione, già lo scorso anno si era segnalata l'opportunità che la valutazione degli investimenti inclusi nei piani finanziari allegati alle convenzioni fosse effettuata dal CIPE, tenendo conto della loro coerenza con i piani e programmi infrastrutturali di più ampia rilevanza strategica che periodicamente sono sottoposti all'esame del Comitato.

Si tratta di un insieme di norme indubbiamente complesso, con un lungo periodo transitorio motivato anche dalle articolate interazioni della nuova *Authority* con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, il CIPE/NARS, l'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali sopra richiamata e le amministrazioni statali e territoriali. Tra gli aspetti problematici, oltre alla rilevata tematica concernente la definizione dell'ambito di servizio pubblico del trasporto ferroviario passeggeri è da segnalare l'incertezza, nelle

more dell'operatività della suddetta Autorità, circa l'organismo che svolgerà le funzioni di regolazione per il settore aeroportuale previo atto di indirizzo del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

A regime, il nuovo assetto sembra comunque un grado di garantire un giusto equilibrio tra gli obiettivi di tutela della concorrenza e del consumatore/utente nei settori regolati e quelli di salvaguardia della finanza pubblica.

Nel settore autostradale, che conta oltre 13.500 occupati, gli investimenti effettuati dalle concessionarie, pari a 1.608 milioni di euro nel periodo 1° gennaio - 30 settembre 2011, si mantengono sui livelli degli anni precedenti anche se leggermente inferiori a quelli del 2009. A fronte di un aggiornamento tariffario medio richiesto dai concessionari del 5,16 per cento, è stato approvato un incremento medio del 4,93 per cento, principalmente a seguito delle verifiche effettuate dall'ANAS sulla correttezza dell'adeguamento del parametro K relativo appunto agli investimenti effettuati. Al fine di valutare l'ammissibilità e la congruità dei costi operativi e di investimento e le modalità di remunerazione del capitale investito, il Ministero delle infrastrutture ha predisposto le "Linee guida di predisposizione del sistema di contabilità analitica, di allocazione delle spese generali e di ammissibilità massima dei costi" che, ai sensi dei punti 3.3 e 3.12 della delibera CIPE n. 39/2007, verranno sottoposte al NARS nel corso del 2012.

Nel 2011, il CIPE e il NARS hanno esaminato alcuni schemi di nuove convenzioni e di atti aggiuntivi a quelle esistenti, con gli allegati piani economico finanziari, relativi a interventi autostradali da realizzare con finanza di

progetto; per effetto dell'acuirsi della crisi, sono infatti cresciute le difficoltà in sede di *closing* finanziario anche per le opere già aggiudicate e in fase di realizzazione (aumento dei tassi/differenziali bancari, riduzione della durata dei finanziamenti, richiesta di maggiori garanzie).

Per favorire la bancabilità dei progetti autostradali e delle operazioni con finanza di progetto in generale, nel 2011 sono state approvate importanti modifiche al Codice dei Contratti al fine di anticipare e rendere più cogente l'impegno dei soggetti finanziatori già nella fase di aggiudicazione sulla base del progetto preliminare e di estendere la durata delle nuove concessioni di importo superiore ad un miliardo di euro sino a 50 anni. Infine, l'art. 18 della legge n. 183/2012 e ss.mm.ii. prevede il ricorso, anche da parte dei concessionari, alle seguenti misure agevolative (i.e. defiscalizzazione, in particolare):

- a) le imposte sui redditi e l'IRAP generate durante il periodo di concessione possono essere compensate totalmente o parzialmente con il predetto contributo a fondo perduto;
- b) il versamento dell'imposta sul valore aggiunto dovuta ai sensi dell'articolo 27 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni, può essere assolto mediante compensazione con il predetto contributo pubblico a fondo perduto, nel rispetto della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa all'IVA e delle pertinenti disposizioni in materia di risorse proprie del bilancio dell'Unione europea;

c) l'ammontare del canone di concessione previsto dall'articolo 1, comma 1020, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nonché, l'integrazione prevista dall'articolo 19, comma 9-bis, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n.102, e successive modificazioni, possono essere riconosciuti al concessionario come contributo in conto esercizio.

Nella relazione del prossimo anno si darà conto dei primi effetti esercitati da tali norme e degli ulteriori approfondimenti sul tema della bancabilità dei *project finance*, in uno scenario che vede una forte contrazione del traffico già a partire dai primi mesi dell'anno.

Il sistema aeroportuale italiano ha gestito nel 2011 poco meno del 15 per cento del traffico passeggeri dell'Unione europea, mentre restano più modeste le performance sulle rotte con i Paesi extra-comunitari e nel traffico cargo. Il traffico passeggeri ha raggiunto i 148 milioni di passeggeri, rispetto ai 139 milioni del 2010, con un contributo dei vettori *low-cost* che però in prospettiva potrebbe registrare qualche difficoltà in conseguenza del venire meno dei contributi finanziari e fiscali concessi dagli enti locali e dalle società di gestione aeroportuali.

L'indagine conoscitiva della Commissione trasporti della Camera dei Deputati del 2010 auspicava la celere approvazione di un piano nazionale aeroportuale che disincentivi la parcellizzazione del traffico tra i circa 50 aeroporti nazionali aperti al traffico commerciale e la semplificazione delle procedure di approvazione dei contratti di programma alla luce del fatto che dal 2000 al

2009 non si era perfezionato l'iter di approvazione di alcun contratto.

Anche sulla base degli esiti finali dello studio commissionato dall'ENAC al Consorzio OneWorks / Nomisma / KPMG concernente l'organizzazione e le strategie di sviluppo degli scali aperti al traffico commerciale, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sta definendo le linee per lo sviluppo futuro del sistema aeroportuale italiano su un orizzonte di medio - lungo periodo (anno 2025) con particolare riferimento alla capacità delle infrastrutture *air side* e *land side*, all'intermodalità e al rapporto con il territorio, al paesaggio e all'ambiente, ai livelli di servizio rispetto al bacino di traffico e agli utenti nel singolo terminale, al fabbisogno di risorse e alla sostenibilità economico-finanziaria della gestione.

Tra il 2009 e il 2011, diversi gestori hanno finalmente concluso l'iter di approvazione dei rispettivi contratti di programma, incluso quello relativo agli aeroporti milanesi ai sensi della disciplina derogatoria di cui alla legge n. 122/2010; complessivamente, i predetti gestori movimentano 62 milioni di passeggeri all'anno. Entro il 31 dicembre 2012 sarà ancora possibile approvare i restanti contratti, tra cui risultano in istruttoria Cagliari (3,7 milioni di passeggeri), Olbia (1,8), Genova (1,4) e Firenze (1,9) e, tra gli aeroporti con traffico superiore agli 8 milioni di passeggeri annui soggetti alla citata disciplina derogatoria, Venezia e Roma.

Le difficoltà di corretta imputazione, da parte dei gestori, dei costi e dei ricavi contenuti nei prospetti relativi alla contabilità regolatoria, ha indotto il NARS, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dell'economia e

delle finanze, ENAC, Assaeroporti, Assirevi e alcuni gestori aeroportuali a elaborare uno schema di certificazione della contabilità analitica regolatoria, di cui le società di revisione dovranno attestare per ogni singolo contratto la conformità alla delibera CIPE 38/2007 e alle Linee guida dell'ENAC.

In un quadro così complesso, l'attività del NARS a supporto del CIPE è stata orientata, come emerge da quanto esposto nelle pagine precedenti, a sollecitare la definizione di un quadro programmatico organico di riferimento – segnalando in particolare la necessità dell'adozione di un Piano nazionale degli aeroporti – ed ha altresì mirato ad assicurare massima trasparenza alle gestioni mediante ricorso a forme di contabilità analitica certificate.

Nella medesima prospettiva di elevare il grado di trasparenza e nel contempo di promuovere forme più accentuate di concorrenza, il Nucleo ha mirato a sollecitare modelli di *benchmark* sia nel settore autostradale, sia nel settore aeroportuale anche ai fini dell'individuazione del tasso di congrua remunerazione del capitale investito, in qualche modo anticipando così i contenuti del nuovo “pacchetto SIEG” adottato dalla Commissione il 20 dicembre 2011.

Altro tratto comune dell'attività svolta del NARS nei vari settori è stato quello di promuovere maggiore uniformità di disciplina tra i diversi atti convenzionali.

A seguito di tale attività, si riscontra una maggiore corrispondenza dei più recenti schemi convenzionali a criteri di uniformità,

anche se permangono ancora alcune difformità di regolamentazione di aspetti specifici.

In tale contesto è pertanto intendimento del NARS proseguire nella definizione, in maniera esaustiva, del quadro regolatorio per le società dei settori di competenza, valutando tutti i risvolti e le implicazioni di carattere comunitario. Particolare attenzione dovrà inoltre essere dedicata al tema qualità, disciplinando per il settore autostradale i cinque nuovi indicatori introdotti dall'art. 21 della legge n. 47/2004, in base alla proposta che pervenga dal Ministero di settore. Si auspica infine che venga sollecitamente sottoposto al CIPE la proposta di Piano nazionale degli aeroporti, anche per dare attuazione al dettato legislativo che prevede che entro il 31 dicembre 2012 vengano individuati gli aeroporti e i sistemi aeroportuali di interesse nazionale di cui all'art. 698 del Codice della Navigazione²², da armonizzare con le indicazioni TEN-T.

In prospettiva, il NARS potrebbe svolgere funzioni di supporto al CIPE – che svolge compiti di coordinamento in materia di programmazione della politica economica a livello nazionale, comunitario e internazionale – anche in merito al coordinamento e alla conformità delle azioni di politica economica italiana rispetto ai quattro motori di crescita previsti dal “*single Market Act II*”²³, i quali

²² D.L. n. 216/2011 convertito dalla legge n. 14/2012.

²³ L'atto unico europeo, presentato dalla Commissione europea nell'Aprile 2011 prevedeva 12 leve e 50 azioni complementari per promuovere lo sviluppo del Mercato interno, basate sull'approccio globale auspicato sia dal rapporto Monti che dallo stesso Parlamento europeo, azioni che sono tutt'ora in via di adozione.

verranno adottati entro la primavera del 2014 con procedura accelerata.

Il processo di riforma avviato dal Governo, e più volte auspicato dal NARS, comincia a sortire primi effetti. Per quanto riguarda in particolare le liberalizzazioni, si registra un complessivo avanzamento del relativo indice riferito all'intero Paese che è salito al 52 per

Data l'urgenza di interventi per fronteggiare la crisi, la Commissione ha presentato "l'Atto per il Mercato Unico II" contenente una seconda serie di azioni prioritarie. Il successo di questa iniziativa dipenderà da un'applicazione efficace, prevedibile e affidabile delle norme del mercato unico da parte delle Autorità degli Stati Membri. In particolare, la Commissione ha dichiarato che presenterà molta attenzione a questa sfida, in particolare nei settori che presentano un maggior potenziale di crescita ossia il settore dei servizi e delle reti (compresa Internet veloce) e assicurerà un maggior controllo sul funzionamento del Mercato unico.

L'Atto per il mercato unico II individua quattro motori della crescita, attorno ai quali concentrare le azioni chiave:

- sviluppare reti pienamente integrate nel mercato unico, attraverso le 4 azioni nel settore del trasporto ferroviario, marittimo, aereo e nel settore dell'energia;
- promuovere la mobilità transfrontaliera di cittadini e imprese attraverso 3 azioni in favore della mobilità dei cittadini, dell'accesso alla finanza e del contesto in cui operano le imprese;
- sostenere l'economia digitale attraverso 3 azioni nei settori dei servizi, del Mercato digitale, della fatturazione elettronica degli appalti pubblici;
- rafforzare l'imprenditoria sociale, la coesione sociale e la fiducia dei consumatori attraverso 2 azioni chiave dedicate ai servizi bancari e alla sicurezza dei prodotti.

Il Mercato unico europeo ha consentito nei 20 anni dalla sua costituzione di creare 2,77 milioni di posti di lavoro, una crescita del PIL del 2,13% e per i consumatori una maggiore scelta a prezzi più bassi.

Lo sviluppo del Mercato unico è per le istituzioni europee e nazionali un esercizio continuo, per poter affrontare sfide continue, che nascono sia da un mondo in costante evoluzione e sia da crisi, come quella che recentemente ha colpito l'UE, che impongono riforme e interventi strutturali per garantire crescita e occupazione.

cento, cioè tre punti in più rispetto al 2011²⁴, anche se il settore dei trasporti e, soprattutto, quello idrico scontano ritardi.

Si registrano notevoli progressi nel settore autostradale (l'indice è salito dal 28 per cento al 40 per cento) a seguito della maggiore certezza delle regole e alla risoluzione del conflitto di interessi con l'ANAS e, sebbene più contenuti, nel settore aeroportuale (l'indice è salito dal 62 per cento al 65 per cento). Resta invece indietro, come già ricordato, il trasporto ferroviario, malgrado l'ingresso della Società NTV nel settore Alta velocità e in relazione alle difficoltà finanziarie di *Arenaways*.

²⁴ Istituto Bruno Leoni – Indice delle liberalizzazioni 2012.



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

web: www.cipecomitato.it