



Ministero delle infrastrutture

Prot. n. 12553

Roma, 24 settembre 2007

RELAZIONE

Oggetto: *convenzioni uniche C.A.L./Pedemontana lombarda – C.A.L./Bre.Be.Mi. – Anas/Asti-Cuneo. Appunto in vista delle deliberazioni del CIPE del 28 settembre 2007.*

Con proprie deliberazioni nn. 23, 24 e 29 del 2007 il CIPE aveva approvato gli schemi di convenzione unica indicati in oggetto.

Le deliberazioni erano state inviate alla Corte dei Conti per la registrazione. In quella sede la Corte ha mosso dei rilievi cui, d'intesa, il Ministero delle infrastrutture e la Segreteria del CIPE hanno replicato.

Successivamente le medesime deliberazioni sono state ritirate, perché il CIPE avesse modo di deliberare nuovamente al riguardo, potendo nell'occasione far constare direttamente e più dettagliatamente una serie di precisazioni idonee a dare atto, anche nei riguardi della Corte dei Conti, in occasione del successivo nuovo *iter* di registrazione, di una piena ed adeguata consapevolezza di alcuni aspetti inerenti i temi oggetto di deliberazione.

Ai fini ora richiamati, si esprimono le seguenti considerazioni, con la proposta della loro approvazione da parte del CIPE quale parte integrante delle nuove deliberazioni che si assumeranno

RF

nella seduta del 28 settembre 2007. Se del caso, i testi delle deliberazioni introduttivamente richiamate, e che saranno sottoposti a nuova deliberazione nella seduta da ultimo citata, potranno essere integrati nella stretta misura occorrente e sulla scorta delle osservazioni che seguono.

A) LINEE GUIDA

La questione interessa, in eguale misura, le tre convenzioni indicate in oggetto.

Si potrebbe dubitare del fatto che Anas s.p.a. e C.A.L. s.p.a. potesse confrontarsi con le concessionarie, allo scopo di negoziare e confezionare le convenzioni ed i relativi piani economico-finanziari, senza prima attendere l'approvazione, con decreto interministeriale dei Ministri delle infrastrutture e dell'economia e delle finanze, delle c.d. "linee guida" previste dalla Direttiva CIPE approvata con deliberazione del Comitato n. 1/2007 (v. punti 3.3 e 3.12 della Direttiva citata), rimasta inalterata *in parte qua* anche dopo la successiva deliberazione CIPE n. 39/2007. Ciò, in particolare, perché si potrebbe dubitare della possibilità di verificare, altrimenti, l'effettiva applicazione della "metodologia del costo medio ponderato del capitale", pure contemplata dalla citata Direttiva.

In proposito, si rappresenta quanto segue.

1) In ordine al primo aspetto, le delibere CIPE nn. 1/2007 e 39/2007, in materia di regolazione economica del settore autostradale, prevedono che Anas s.p.a. predisponga appositi "disciplinari" finalizzati a regolamentare il sistema di contabilità analitica, l'allocazione delle spese generali e l'ammissibilità massima dei costi.

Peraltro, le medesime deliberazioni stabiliscono dettagliatamente le modalità di determinazione delle grandezze essenziali dei piani economico-finanziari, come l'individuazione dei costi ammissibili, la remunerazione del capitale, l'applicazione della formula tariffaria, l'aggiornamento del piano finanziario, le modalità di recupero delle componenti economiche e l'allocazione dei rischi.

Conseguentemente, i citati "disciplinari" non possono introdurre nuove norme, rispetto a quelle già esistenti ed introdotte peraltro con fonti di rango superiore, bensì essenzialmente possono stabilire procedure operative per assicurare attuazione alle disposizioni precettive contenute nelle leggi, nelle deliberazioni CIPE e nei testi convenzionali. Perciò, in ordine alla loro rilevanza rispetto alle convenzioni in argomento, non può non convenirsi sul fatto che tali "disciplinari" costituiscono piuttosto un *posterius*, non già un *prius*, per la formulazione dei piani economico-finanziari inerenti le predette convenzioni.

Ne consegue che, nella misura in cui i piani economico-finanziari annessi agli atti unici convenzionali risultano aderenti alle prescrizioni delle delibere CIPE, gli stessi non necessitano di modifiche in rapporto ai contenuti degli emanandi "disciplinari".

Pertanto, la mancata approvazione – allo stato – delle "linee guida" non incide sui contenuti dei piani economico-finanziari delle società concessionarie.

Le c.d. "linee guida", del resto, non si propongono di stabilire direttamente principi per la predisposizione dei piani economico-finanziari ma, piuttosto, di introdurre procedure di monitoraggio e controllo sulla gestione e sul rispetto degli obblighi convenzionali.

Quanto sopra vale anche con riferimento alla determinazione del livello di remunerazione del capitale investito, per quale la Direttiva CIPE ha previsto il ricorso alla metodologia del costo medio ponderato del capitale (wacc).

Sotto altro e concorrente aspetto, vi è da considerare altresì che i punti 3.3 e 3.12 della Direttiva di cui alla delibera CIPE n. 1/2007 (rimasti inalterati anche a seguito della delibera CIPE n. 39/2007) recitano in forma tale da non pretendere che le c.d. "linee guida" entrino necessariamente in vigore prima della sottoscrizione delle convenzioni uniche e dei relativi piani economico-finanziari. Non si dimentichi, del resto, che al momento e nella maggioranza dei casi le convenzioni uniche riguardano concessioni già in essere, rispetto alle quali il loro perfezionamento è occasionato solo da un aggiornamento dei relativi piani economico-finanziari.

Ad ogni modo, lo schema delle linee guida è proprio in questi giorni all'esame del NARS, per il parere di rito nei riguardi del CIPE.

Le considerazioni che precedono potrebbero formare oggetto, in forma sintetica, di un apposito "considerato" da introdurre nei preamboli degli schemi delle tre deliberazioni da sottoporre nuovamente al voto del CIPE nella seduta del 28 settembre 2007.

2) In ordine al secondo aspetto, la congrua remunerazione degli investimenti per le nuove opere è stata determinata in coerenza con quanto disposto dalla delibera CIPE n. 1/2007.

In particolare, è stato assunto un valore del costo medio ponderato del capitale che contempla il costo del capitale di terzi, al tasso corrente di mercato ed il costo del capitale proprio che riflette il grado di rischio tipico del settore.

Il costo medio ponderato del capitale è stato assunto al lordo dell'effetto fiscale.

Le misurazioni complessivamente eseguite hanno condotto ad un valore del costo medio ponderato del capitale tale da assicurare il raggiungimento di un livello adeguato del tasso interno di rendimento degli azionisti.

B) PEDEMONTANA LOMBARDA E C.D. ARCO DI TEM

I due temi riguardano le convenzioni già approvate con delibere CIPE nn. 23 e 24 del 2007.

1) In ordine al primo, relativamente alla possibile questione di massima se *le opere assegnate al concessionario debbano essere quantificate nel loro costo complessivo e se dette opere, qualora quantificate nel loro costo complessivo, debbano essere corredate dal piano economico-finanziario*, con riferimento ai secondi lotti delle tangenziali di Como e di Varese, che rientrano nel quadro economico complessivo ma non sono inseriti nel piano economico-finanziario allegato allo schema di convenzione unica, è opportuno precisare quanto segue.

Il CIPE con la delibera n. 77 del 29 marzo 2006 (G.U. del 23 novembre 2006), di approvazione del progetto preliminare, ha, sotto l'aspetto finanziario, preso atto:

- *che il suddetto piano (il piano predisposto dalla Pedemontana Lombarda s.p.a. e presentato al CIPE nel marzo 2006), che viene qui assunto quale documento indicativo delle modalità di copertura del costo dell'opera e che dovrà essere poi approvato dai Ministeri competenti nelle forme di rito, presuppone un contributo pubblico a fondo perduto di 2.750 Meuro, da erogare a stato avanzamento lavori, pari al 60,31% del costo dell'opera e desunto in termini differenziali tra il fabbisogno complessivo, il capitale di debito reperibile dal progetto e l'ammontare di equity*

versato dai soci al fine di garantire al progetto e agli azionisti un adeguato rendimento del capitale investito;

- *che è stata sviluppata anche una versione di piano finanziario limitata al lotto funzionale "tratta autostradale A9-Cesano Maderno-A51 e prime parti delle tangenziali di Varese e Como" del costo complessivo di 2.326,535 Meuro (al netto della citata percentuale dell'11% sui lavori per presumibile ribasso d'asta), cui corrisponde una previsione di contributo a fondo perduto di 1.205 Meuro, pari al 51,79% del fabbisogno finanziario complessivo;*

e prescritto che:

- *(Punto 2.1) L'atto convenzionale in questione (nuova convenzione Concedente-Pedemontana Lombarda s.p.a.) definirà gli impegni reciproci delle parti anche sotto l'aspetto finanziario e potrà prevedere anche una realizzazione per tratte funzionali, in correlazione con le risorse disponibili, dando comunque priorità alla realizzazione delle Tangenziali di Como e di Varese.*
- *(Punto 2.2) I Ministri competenti potranno procedere all'approvazione del nuovo atto convenzionale e dei relativi allegati solo allorché il contributo a carico dello Stato, nei termini indicati nella "presa d'atto" o nella minore entità che risulti necessaria a seguito di accertate o sopravvenute disponibilità o a seguito dell'ottimizzazione del quadro economico, potrà essere disposto con apposito provvedimento legislativo.*

Pertanto, proprio in ottemperanza alle suddette prescrizioni e in ragione dell'attuale impegno finanziario dello Stato, limitato all'ammontare del contributo pubblico definito dai provvedimenti legislativi di cui all'articolo 7 dello schema di convenzione, concedente e concessionario sono addivenuti al piano economico-finanziario allegato allo schema di convenzione che prevede una realizzazione per tratte funzionali, con il seguente ordine di priorità:

- 1° Lotto della Tangenziale di Como (2,4 Km) e relative opere connesse;
- 1° Lotto della Tangenziale di Varese (4,8 Km) e relative opere connesse;
- Asse trasversale da Cassano Magnago a Osio Sotto/Dalmine (Lotti A, B1, B2, C, D pari a 65,7 Km).

La realizzazione dei secondi lotti delle tangenziali di Como e di Varese (di lunghezza pari, rispettivamente, a 6,6 Km e a 5,8 Km) è pertanto subordinata a successive disponibilità finanziarie da disporre con appositi provvedimenti legislativi. In tal caso concedente e concessionario procederanno d'intesa al riequilibrio del piano economico finanziario.

La dinamica sopra rappresentata delinea una procedura di *working in progress*, ossia di realizzazione delle opere per stralci funzionali.

Tale metodologia operativa risulta pienamente coerente sia con i principi generali di efficienza e di buona amministrazione sia con quelli delle prescrizioni della delibera CIPE del 2006.

E' opportuno inoltre specificare che le opere inserite nel piano economico finanziario garantiscono piena funzionalità al collegamento autostradale in quanto è prevista la realizzazione completa della tratta principale da Bergamo a Malpensa e dei due lotti prioritari delle tangenziali di Como e di Varese, che rappresentano le tratte più rilevanti dei due sistemi tangenziali urbani (vedi cartografia allegata *sub 1*).

Va da ultimo precisato che l'intervento risulta attualmente in fase di progetto preliminare. Si rende pertanto necessario una nuova approvazione dell'opera da parte del CIPE sulla base del progetto definitivo il quale, come è noto, costituisce anche parametro di riferimento per la quantificazione della spesa a carico del concessionario. Ne consegue che ogni variazione agli elementi di spesa e/o al testo di convenzione dovesse nel frattempo ritenersi necessaria, potrà essere contemplata nel nuovo atto convenzionale da redigere in occasione dell'esame, da parte del CIPE, del progetto definitivo.

2) Per quanto attiene la realizzazione del c.d. Arco di TEM, non si deve dubitare del fatto che la sua menzione nell'accordo convenzionale con Bre.Be.Mi. s.p.a. possa valere ad eludere le norme comunitarie in tema di selezione dei concessionari né quelle interne in materia di copertura di oneri per realizzazioni infrastrutturali future.

Al riguardo, invero, occorre evidenziare che Bre.Be.Mi. s.p.a. sin dall'origine della sua concessione era obbligata ad assicurare (quanto all'innesto nel Capoluogo lombardo) il collegamento alla viabilità locale mediante la realizzazione di due bracci di innesto alla S.P. Rivoltana e alla S.P. Cassanese, così come si evince dalla cartografia qui allegata *sub* 2. Pertanto, l'esecuzione di una tratta di adduzione (c.d. arco, inteso come arco di collegamento con le strade provinciali preesistenti) era già contemplata nel progetto posto a base di gara.

Tale previsione è stata successivamente superata dalla prospettiva di realizzare, mediante procedura di *project financing*, la Tangenziale Est Esterna di Milano: intervento infrastrutturale, questo, da affidare ad altro ed autonomo concessionario scelto con gara, nel rispetto dei principi posti in materia dalle fonti comunitarie.

Si è posto quindi il problema di un coordinamento degli interventi per assicurare la funzionalità dell'intera rete, e ciò per la sola ed esclusiva eventualità (possibile in astratto ma altamente improbabile allo stato) che TEM (Tangenziale Est Milano), nel suo insieme, non venga eseguita affatto ovvero non risulti eseguita, nel tratto a cavallo delle due strade provinciali sopra citate, nel momento in cui l'infrastruttura Bre.Be.Mi. giunga ad un grado di esecuzione tale da imporre l'innesto in queste due provinciali.

Sul punto il CIPE, in sede di *approvazione del progetto preliminare del collegamento autostradale Brescia-Milano (delibera n. 93 del 29 Luglio 2005)*, aveva previsto che:

<<Per quanto concerne la relazione tra il Collegamento autostradale Brescia - Milano e la Tangenziale Est esterna, si prescrive che al momento dell'avvio dei lavori della Brescia Milano, ANAS [oggi C.A.L. s.p.a., subentrata ad Anas s.p.a. nelle funzioni di concedente] dovrà garantire la realizzazione anche dell'Arco di Tangenziale Est Esterna e delle opere ad esso connesse.

Tale schema, con la Variante di Lisiate, e con la riqualificazione e il potenziamento della SP 14 e SP 13, sono indispensabili per evitare pesantissimi fenomeni di congestione derivanti dal recapito della nuova autostrada Brescia Milano sulla rete della viabilità secondaria della Provincia di Milano.

Anas in qualità di concedente dovrà garantire che la prescrizione sia posta in atto definendo modalità realizzative e di gestione dell'arco di tangenziale che si dovesse rendere necessario anticipare, rispetto all'effettiva attivazione della concessione della Tangenziale, al fine di garantire la contemporanea realizzazione con i lavori della Brescia Milano.>>.

Analoga disposizione è contenuta nella Delibera CIPE del 29 luglio 2005, di approvazione del progetto preliminare della Tangenziale Esterna di Milano.

Ciò posto, è evidente che, nel caso di specie, non c'è esigenza di prevedere una apposita copertura finanziaria per l'arco in questione atteso che:

- viene realizzato un arco diverso solo morfologicamente rispetto a quello originario;
- la realizzazione dello stesso da parte della società Bre.Be.Mi. è soltanto una pura eventualità;
- qualora il costo dell'opera fosse stato incluso, fin da ora, nel piano economico-finanziario, si sarebbe giunti all'effetto paradossale di prevedere un incremento tariffario accollando all'utenza, in via anticipata, un onere connesso ad un intervento meramente "eventuale".

Sempre in relazione al tema riguardante il c.d. arco di TEM, si deve escludere che la soluzione prefigurata possa sospettarsi di un aggiramento della normativa comunitaria in materia di assegnazione di appalti pubblici, e ciò perché:

- l'eventuale affidamento dell'arco di TEM a Bre.Be.Mi. – come testualmente previsto nello schema di convenzione – dovrà in ogni caso avvenire *"nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria vigente"*;
- *"l'esercizio della facoltà riconosciuta al concedente (...) è subordinato ad esplicita autorizzazione del Ministero delle infrastrutture, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, da rilasciare previa presentazione del piano economico finanziario rivisitato in modo da assicurare il riequilibrio in relazione al costo aggiuntivo di realizzazione e gestione del cosiddetto Arco di TEM"* (periodo che verrebbe introdotto nella versione definitiva della convenzione, in recepimento di quanto disposto dal CIPE nella delibera del 17.5.2007).

Dai contenuti dell'articolo 21-bis sopra richiamati emerge dunque che:

- con la convenzione di concessione non viene affidata in concessione a Bre.Be.Mi. la realizzazione del c.d. arco di TEM;
- detto affidamento costituisce una mera eventualità;
- l'aver previsto tale eventualità, pertanto, non identifica in alcun modo né la volontà di C.A.L. di non procedere all'affidamento della concessione di TEM mediante gara pubblica, né la volontà di disporre fin da ora a favore di Bre.Be.Mi. l'esecuzione e la gestione del c.d. arco di TEM.

Ove il concedente dovesse optare per l'esercizio della facoltà che si riserva in contratto, l'affidamento:

- *dovrà avvenire nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria;*
- *dovrà comunque essere preventivamente autorizzato dal Ministro delle infrastrutture, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.*

Può essere opportuno, comunque, che la quantificazione del costo dell'intervento, ammontante, nel totale netto, ad euro 147.756.08 ed individuata dalla concedente C.A.L. s.p.a., venga indicata in un apposito "considerato" della deliberazione CIPE di approvazione dello schema di convenzione.

C) INTERFERENZA AUTOSTRADA-LINEA AV/CV

Sempre relativamente allo schema di convenzione C.A.L./Bre.Be.Mi. è opportuno ricordare che il CIPE ha ormai approvato lo schema di contratto di programma RFI 2007-2007. parte

investimenti, che la relativa deliberazione è già stata registrata dalla Corte dei Conti (registro n. 5, foglio 134, del 18 settembre 2007) e che il testo negoziale è attualmente in Parlamento per il parere di rito da parte delle competenti Commissioni.

Questo schema di contratto contempla gli interventi ferroviari, e la previsione delle corrispondenti risorse necessarie, riguardanti la quota di opere ferroviarie che attengono a tale interferenza.

Al momento della replica ai rilievi mossi al riguardo dalla Corte dei Conti (ossia alla data del 2 agosto 2007) ovviamente non si era in grado di fornire la pienezza di tali informazioni.

Oggi, invece, lo scenario è arricchito dalla esistenza di uno schema di contratto di programma RFI non soltanto già approvato dal CIPE e conosciuto dalla Corte dei Conti ma altresì inoltrato al Parlamento per il parere.

Si può precisare che negli allegati che formano parte integrante di tale schema di contratto (Tabella b04) risulta annoverato lo stanziamento di 155 meuro che, al netto di eventuali ribassi d'asta, vale a fronteggiare gli oneri di realizzazione, a tempo debito, dell'interferenza ferroviaria in argomento.

Antonio Di Pietro
