



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

IL SEGRETARIO GENERALE

26-11-2015

Prot. n. 4429/C4LLPP

Roma, 6 ottobre 2015

Cons. Ferruccio Sepe
Capo Dipartimento per la
programmazione
e il coordinamento della politica
economica

ROMA

Gentile Consigliere,

le comunico che la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome nella seduta del 24 settembre 2015 ha approvato lo schema di accordo che disciplina la collaborazione tra Regioni e Nars.

Le trasmetto quindi il testo approvato per Sua opportuna conoscenza anche ai fini delle future iniziative ad esso conseguenti.

Cordiali saluti.

Marcello Mochi Onori

All.to: c.s.



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
15/101/CR6c/C4

Accordo Quadro NARS-Regioni/PA

PREMESSO CHE

Il Dipartimento per la Programmazione e il coordinamento della politica economica (di seguito: *DIPE*) è una struttura generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri che svolge le funzioni di supporto al CIPE e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri medesima in materia di, tra l'altro, infrastrutture e trasporti e regolazione tariffaria dei servizi di pubblica utilità (autostrade, aeroporti, porti, ferrovie).

Alle dirette dipendenze del Capo Dipartimento del DIPE opera il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (di seguito: *NARS*) il quale svolge le funzioni di organismo tecnico di consulenza e supporto alle attività del CIPE in materia tariffaria e di regolazione dei servizi di pubblica utilità non regolamentati da una specifica Autorità di settore.

Il NARS si avvale dell'assistenza di una struttura tecnica di supporto (di seguito: *STN*) composta da esperti con particolare ed elevata professionalità nelle materie attinenti la regolazione dei servizi di pubblica utilità nominati ai sensi di quanto disposto dall'art. 3 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 novembre 2008.

Il NARS, tra l'altro, su richiesta dei Presidenti delle Regioni e Province autonome, esprime parere in materia tariffaria e di regolamentazione economica dei settori di pubblica utilità e degli obblighi di servizio pubblico, ai sensi dell'art. 1 del DPCM 25 ottobre 2008 e s.m.i., nonché, ai sensi di quanto disposto dall'art. 143, comma 8, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, in occasione della revisione dei piani economico-finanziari, dovuta a variazioni apportate dalla stazione appaltante ovvero a nuove disposizioni normative o regolamentari che stabiliscano nuovi regimi tariffari o in grado, comunque, di incidere sull'equilibrio economico finanziario.

Il NARS, nello svolgimento dei propri compiti, si è trovato spesso a trattare tematiche concernenti infrastrutture strategiche e ad analizzare richieste di esame in merito a domande di riequilibrio dei piani economico-finanziari relativi alle concessioni di lavori pubblici a fronte di un sistema regolatorio e normativo, a diversi livelli istituzionali, complesso e non sempre omogeneo e ha, pertanto, ritenuto opportuno individuare forme di collaborazione con le Regioni al fine di poter valutare congiuntamente la definizione di un sistema di regolamentazione maggiormente coerente, identificando tematiche di comune interesse e condividendo tempi e modalità di collaborazione.

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome è un organismo di coordinamento politico fra i Presidenti delle Giunte Regionali e delle Province autonome ed è la sede ufficiale della interlocuzione istituzionale interregionale. Le sue principali finalità possono ricondursi a: il miglioramento del raccordo e del confronto con lo Stato Centrale attraverso l'elaborazione di documenti condivisi da tutto il "sistema dei Governi regionali"; l'instaurazione di un confronto permanente interregionale per favorire il diffondersi delle "*best practices*"; la necessità di rappresentare in modo costante all'esterno e nelle relazioni istituzionali il "sistema dei Governi regionali".

ITACA - Istituto per l'innovazione e la trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale – opera come struttura tecnica di supporto della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in materia di contratti pubblici, laddove richiesto dalla stessa Conferenza.

Le parti sono interessate ad avviare un rapporto di reciproca collaborazione su temi di comune interesse, nell'ambito del quale il NARS potrà offrire assistenza e consulenza tecnico-giuridica.

TUTTO QUANTO CIO' PREMESSO

il Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nella persona del Capo Dipartimento, Ferruccio Sepe

e

la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nella persona del suo Presidente, Sergio Chiamparino

sottoscrivono il presente

Accordo Quadro

Articolo 1

(Premesse)

Le premesse costituiscono parte integrante e sostanziale del presente protocollo di intesa.

Articolo 2

(Finalità e oggetto della collaborazione)

1. Il DIPE-NARS e la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, ferme restando le reciproche competenze, definiscono criteri e modalità di collaborazione tra il NARS e le Regioni e le Province autonome, in particolare nei seguenti ambiti:

Contratti di servizio in ambito ferroviario e trasporto pubblico locale

Autostrade regionali

Aeroporti regionali

Logistica e retro-portualità

Operazioni effettuate in concessione di costruzione e gestione e in partenariato pubblico privato.

2. Le attività potenzialmente oggetto di assistenza e consulenza da parte del NARS, da intendersi a titolo esemplificativo e non tassativo, sono descritte nell'Allegato tecnico, che costituisce parte integrante del presente accordo.

3. Le parti possono modificare il presente accordo a seguito dell'esperienza di collaborazione maturata, per il manifestarsi di nuove esigenze ovvero per l'intervento di eventuali nuove disposizioni di legge sulle materie regolate dal presente accordo.

Articolo 3

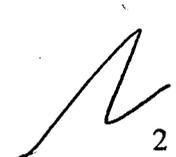
(Modalità di collaborazione)

1. La singola Regione e/o Provincia Autonoma può definire nel dettaglio modalità e contenuti del rapporto di collaborazione, sulla base degli indirizzi del presente Accordo Quadro, attivando successivi accordi bilaterali con il DIPE-NARS.

2. Le Regioni e Province Autonome, qualora una tematica risulti di interesse comune e/o rivesta carattere interregionale, possono chiedere l'assistenza del NARS nell'ambito della Conferenza delle Regioni/PA, attivando la Commissione competente per materia e relativi gruppi di lavoro tecnici, individuati nell'Allegato tecnico.

3. I gruppi di lavoro tecnici, composti da almeno tre rappresentanti delle Regioni/PA e tre rappresentanti della STN, potranno avvalersi di ITACA, quale struttura tecnica di supporto.

4. L'attività svolta dal NARS e dalla STN è da intendersi a titolo gratuito.



Articolo 4

(Durata dell'accordo)

Il presente accordo ha durata biennale a decorrere dalla data della sua sottoscrizione e si intende tacitamente rinnovato in mancanza di disdetta scritta di una delle parti, da comunicare almeno entro tre mesi dalla data di scadenza.

Roma, 24 settembre 2015


3

MACROAREA N. 1- Contratti di servizio in ambito ferroviario e trasporto pubblico locale

Il supporto della struttura tecnica del NARS (di seguito "STN"), con il coinvolgimento del Nucleo medesimo nelle forme previste dall'Accordo, potrà riguardare sia gli aspetti di carattere giuridico ed economico/finanziario, legati alla gestione dei contratti di servizio, sia quelli di tipo tecnico – amministrativo/giuridico e metodologico, legati alla predisposizione della documentazione propedeutica alle procedure di affidamento, nonché della documentazione della relativa procedura di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto.

A. Aspetti di carattere giuridico ed economico.

In maniera esemplificativa e non esaustiva, la STN potrà fornire assistenza:

- nell'esaminare e approfondire le modalità applicative delle principali norme europee e nazionali in materia di compensazioni di oneri di servizio pubblico (*in primis* il Regolamento CE 1370/07), con specifico riferimento alla valutazione della tipologia, della congruità e dell'efficienza delle voci di costo del contratto di servizio;
- nella redazione del Piano Economico Finanziario (PEF) del Contratto di Servizio nel rispetto degli atti di regolazione e delle direttive dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, in particolare dell'Atto di Regolazione di cui alla delibera n. 49/2015, nonché dei principi generali di trasparenza ed equità, PEF su cui basare la dinamica del contratto, tenendo conto, fra gli altri:
 - o di criteri e valutazione per l'aggiornamento/rinnovo del PEF;
 - o della corretta allocazione dei rischi;
 - o di criteri di aggiornamento delle tariffe e promozione dell'efficienza (applicazione del *price cap*, misure di incentivazione, etc.);
 - o della necessità di sviluppare sistemi di verifica dell'efficientamento dei costi e di raggiungimento dei risultati da parte dell'affidatario del servizio pubblico, tenendo particolarmente conto di quanto previsto dall'Art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012 n. 228 (legge di stabilità) e dal DPCM dell'11/03/2013 ai fini del riparto del 10% del fondo del TPL destinato alle Regioni a Statuto Ordinario.

Più specificamente, in relazione al contratto per la gestione dei servizi ferroviari:

- o della stima del costo medio ponderato del capitale (WACC) utilizzato come tasso di remunerazione del capitale investito dall'impresa ferroviaria in considerazione del tipo di affidamento e dell'effettiva allocazione dei rischi tra le parti;
- o della relazione tra il PEF e il CER (Conto Economico Regionale), in fase di gestione del contratto di servizio in modo da chiarire con quali modalità sia possibile gestire, in ogni anno di vigenza del contratto, le eventuali differenze tra il prospetto ricavi/costi progettato nel PEF annesso al contratto di servizio e il reale prospetto ricavi/costi riportato nel CER, al fine di evitare il maturare di sovra-compensazioni a favore dell'affidatario del servizio pubblico;
- o delle modalità di incidenza sul PEF degli investimenti in materiale rotabile promossi dall'affidatario del servizio pubblico, allo scopo di valutare quale livello minimo di investimenti in nuovo materiale rotabile sia ragionevole richiedere all'impresa affidataria rispetto al valore del contratto ed al livello tariffario applicato all'utenza.

B. Aspetti di tipo tecnico-amministrativo/giuridico e metodologico

In maniera esemplificativa e non esaustiva, la STN potrà fornire assistenza in merito a:

- modalità applicative delle principali norme europee e nazionali riguardo all'individuazione dei beni strumentali all'esercizio (materiale rotabile, depositi, officine, etc.) e alla determinazione del valore di subentro, nel caso di affidamento tramite gara pubblica;
- elaborazione di documenti e pareri relativi alla:

- fase di progettazione dei piani di trasporto pubblico locale, dal quale scaturirà il quadro dei servizi da porre a base di gara;
- fase di esecuzione della gara, con riferimento ad aspetti quali la congruenza dell'importo posto a base di gara, la separazione tra elementi tecnici ed economici, l'adeguatezza dei criteri di qualificazione delle imprese, elaborazione della documentazione di gara e altri;
- fase di gestione del contratto, in riferimento all'interpretazione di clausole contrattuali suscettibili di valutazioni differenti, alla luce delle disposizioni normative e degli orientamenti giurisprudenziali.

MACROAREA N. 2 - Autostrade regionali

Il supporto della STN, con il coinvolgimento del Nucleo medesimo nelle forme previste dall'Accordo, potrà riguardare sia aspetti di carattere generale sia aspetti peculiari relativi a singole problematiche ritenute di interesse comune fornendo supporto tecnico, giuridico/amministrativo ed economico/finanziario negli ambiti che, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, si riportano di seguito:

1. *Legiferazione regionale di settore (comunque nel rispetto delle competenze costituzionalmente garantite):*
 - a. supporto giuridico e tecnico/economico alla predisposizione di normative regionali e modelli tariffari;
 - b. individuazione e analisi, di disposizioni contenute nella normativa nazionale e/o in atti regolatori e/o in provvedimenti amministrativi a valenza generale (Linee Guida, Schemi inerenti il contratto, ecc.) nonché, in generale, delle disposizioni relative alle concessioni di lavori pubblici quali forme di affidamento di realizzazione e gestione di autostrade regionali;
 - c. individuazione e analisi di eventuali discordanze tra normativa comunitaria, nazionale e regionale nella materia di cui trattasi e supporto nell'esame e nella predisposizione di eventuali modifiche alla normativa regionale vigente su richiesta della Regione interessata;
 - d. individuazione di interventi regionali utili ad assicurare una maggiore efficienza, efficacia e coordinamento di sistema degli interventi programmati in ambito regionale.
2. *Individuazione degli interventi*
 - a. sulla base degli studi di fattibilità, verifica della sostenibilità giuridica ed economico-finanziaria (costi, traffici e tariffe) degli interventi previsti nella Programmazione regionale triennale, per singolo intervento e nello scenario complessivo di rete, sulla base delle tempistiche di entrata in esercizio previste;
 - b. suggerimenti ed analisi delle scelte da adottarsi in ambito regionale, in ragione delle peculiarità dell'intervento, per ottenere la sostenibilità/bancabilità dello stesso, al fine di attivare gli investimenti dei privati e assicurarne, per quanto possibile, l'effettiva realizzazione.
3. *Affidamento del contratto di concessione*
 - a. assistenza sugli aspetti specifici dell'intervento in fase di progettazione dello stesso, sia per quanto riguarda i profili economico-finanziari e di finanziamento dell'infrastruttura (tariffazione ed adeguamenti tariffari, provvedimenti di defiscalizzazione, costo e durata del finanziamento senior ipotizzato, durata del contratto, finanziamento pubblico comunitario, nazionale e regionale, garanzie pubbliche e private ed altre forme di finanziamento), sia sulle specifiche della documentazione di gara (bando e lettera d'invito), sia, infine, sulla documentazione contrattuale (schema di concessione e allegati) e, in particolare, sulle scelte effettuate in merito allocazione dei rischi e la relativa disciplina convenzionale;

- b. verifica del progetto per gli aspetti sopra indicati prima dell'avvio della fase di affidamento in concessione;
- c. assistenza sulle attività ordinarie della Regione in qualità di Soggetto Aggiudicatore, ivi compresa la fase di gara e la redazione della relativa documentazione.

4. Gestione contrattuale: costruzione ed esercizio

- a. assistenza in merito agli aspetti specifici dell'intervento in fase di costruzione: esame e valutazione di ammissibilità delle varianti progettuali; esame e valutazione di ammissibili di modifiche al Piano Economico Finanziario e, più in generale, di complessiva gestione del contratto (applicazione di penali, escussione garanzie, rispetto cronoprogramma, sospensioni, gestione controversie, ecc.);
- b. assistenza in merito a eventuali modificazioni e/o nuova attivazione di finanziamenti per necessità non previste soprattutto nella fase di *rump up* dell'intervento o, comunque, in caso di revisione del Piano economico finanziario;
- c. assistenza sulle attività ordinarie della Regione in qualità di Soggetto Concedente.

5. Redazione di documenti tipo

- a. assistenza nella predisposizione di "documenti tipo", nel rispetto delle competenze recentemente attribuite all'Autorità di regolazione dei trasporti e delle competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni - tra i quali, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo:
 - i. documentazione di gara: bando ed eventuale lettera d'invito;
 - ii. schemi tipo del contratto di concessione e dei suoi allegati, ivi compreso il Piano economico finanziario;
 - iii. capitolati speciali d'appalto, in particolare norme generali;
 - iv. convenzioni con altre Amministrazioni pubbliche, in particolare nazionali.

MACROAREA N. 3 - Aeroporti regionali

Il supporto della STN, con il coinvolgimento del Nucleo medesimo nelle forme previste dall'Accordo, potrà riguardare sia aspetti di carattere generale sia aspetti peculiari relativi a singole problematiche ritenute di interesse comune fornendo supporto tecnico, giuridico/amministrativo ed economico/finanziario negli ambiti ritenuti di interesse, in particolare:

- esame della normativa nazionale e comunitaria applicabile in materia, con particolare riferimento alle tempistiche e alle modalità di esecuzione del trasferimento infrastrutturale previsto dagli artt. 3 e 5 del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85;
- esame del Piano Nazionale degli Aeroporti, ed eventuali aggiornamenti, al fine di approfondire l'ambito di applicazione dello stesso e le precipue competenze regionali al riguardo;
- valutazione delle modalità di attuazione degli investimenti infrastrutturali di competenza regionale ed individuazione delle relative forme di esecuzione, di finanziamento e di regolazione;
- supporto in merito alle predisposizione di documenti normativi e provvedimenti da parte delle Regioni in materia;
- analisi dei provvedimenti regolatori adottati al riguardo dall'Autorità di regolazione dei trasporti e dai vari soggetti competenti;
- confronto in merito all'approvazione da parte del CIPE dei contratti di programma relativi agli aeroporti insediati nelle singole Regioni.

MACROAREA N. 4 - Logistica e retro-portualità

Il supporto della STN, con il coinvolgimento del Nucleo medesimo nelle forme previste dall'Accordo, potrà riguardare sia aspetti di carattere generale sia aspetti peculiari relativi a singole problematiche ritenute di interesse comune fornendo supporto tecnico, giuridico/amministrativo ed economico/finanziario negli ambiti che, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, si riportano di seguito:

- programmazione del sistema portuale-interportuale di area vasta (macro-regionale) tramite l'individuazione degli elementi che caratterizzano un'opera per cantierabilità e opportunità di investimento sia da parte del Pubblico che da parte dei soggetti privati;
- individuazione ed esame di finanziamenti e forme di finanziamento ammissibili per le infrastrutture di trasporto e portuali ed assistenza nella valutazione di ammissibilità dei singoli interventi, anche al fine di incentivare la competitività e migliorare la qualità dei servizi (e.g. defiscalizzazione, fondi comunitari, strumenti BEI);
- valutazione della procedura di affidamento, dei documenti contrattuali e della sostenibilità economico-finanziaria delle opere di collegamento porti/mercato anche in un'ottica di snellimento e semplificazione delle procedure;
- individuazione ed analisi delle modalità di esecuzione degli interventi, anche mediante l'intervento di soggetti privati, e analisi delle modalità di finanziamento pubblico valutando la compatibilità dello stesso rispetto alle normative europee e nazionali tra le quali in particolare, quella relativa ai cd. "Aiuti di Stato";
- supporto in merito alla valutazione degli aspetti giuridici ed amministrativi sui piani di investimento delle concessionarie che attengano ad opere ed interventi strettamente correlati al flusso merci su gomma;
- Piano Nazionale della Portualità e della Logistica: supporto nella corretta valutazione delle forme di coinvolgimento del settore privato nell'ambito dell'infrastrutturazione in coerenza con la pianificazione di area vasta e, in generale, dell'interpretazione ed esecuzione dello stesso;
- a fronte dell'individuazione di colli di bottiglia infrastrutturale e di processo, collaborazione nell'individuazione di soluzioni *standard* generali e replicabili, da adattare ai singoli contesti, anche partendo dall'individuazione ed esame di *best practice* esistenti;
- applicazione della logistica a valore aggiunto: valutazione dei quadri economico finanziari di scenario delle realtà interportuali ai fini della valutazione di sostegno, anche economico, di insediamenti interportuali nuovi o ammodernati;
- sistematizzazione ed elaborazione di studi, piani, progetti in materia di connessioni porto/interporto e loro inserimento nella cornice giuridico-amministrativa nazionale.

In ogni caso, in considerazione della recente emanazione da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica, il presente Gruppo svolgerà i propri lavori nel rispetto di quanto ivi contenuto valutando, di volta in volta, di intraprendere le iniziative ritenute opportune per il perseguimento degli obiettivi previsti nel Piano medesimo.

MACROAREA N. 5 - Operazioni effettuate in concessione di costruzione e gestione e in partenariato pubblico privato

Questa macroarea ha carattere più generale e trasversale, toccando, pertanto, alcune tematiche che rientrano nell'ambito di interesse delle precedenti quattro. Pertanto, tale sede potrà fungere da supporto per la definizione di temi e la proposta di soluzione di problematiche, emerse all'interno delle altre macroaree.

Ciò premesso, in detta materia il supporto della STN, con il coinvolgimento del Nucleo medesimo nelle forme previste dall'Accordo, potrà riguardare sia aspetti di carattere generale sia aspetti peculiari relativi a singole problematiche ritenute di interesse comune fornendo supporto tecnico giuridico/amministrativo ed economico/finanziario, in generale, nella valutazione e gestione dei

procedimenti diretti alla realizzazione di infrastrutture mediante contratti di partenariato pubblico privato *ex art. 3, comma 15-ter* del Codice dei Contratti Pubblici.

Con riferimento agli aspetti di carattere generale, la STN potrà fornire il proprio supporto nell'analisi della normativa di settore, nell'applicazione delle metodologie di PPP, della normativa nazionale e comunitaria e dei principi introdotti dalle recenti direttive europee nn. 23, 24 e 25 del 2014, nonché nell'individuazione di forme innovative di finanziamento delle infrastrutture, etc.

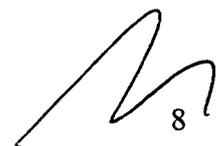
In maniera esemplificativa e non esaustiva, con riferimento alle procedure di PPP, la STN e le Regioni potranno confrontarsi sulle seguenti tematiche di interesse generale:

- analisi della normativa di riferimento regionale, nazionale ed europea;
- esame del nuovo codice dei contratti pubblici e delle concessioni, in corso di predisposizione, ad avvenuta adozione;
- trattamento contabile e statistico delle operazioni di PPP ai sensi di quanto previsto dai documenti *Eurostat*;
- analisi e allocazione dei rischi tra il concedente e il concessionario, in linea con le corrette prassi operative;
- individuazione dei contenuti essenziali dello studio di fattibilità;
- predisposizione di schemi di convenzione "tipo" o di singole clausole contrattuali negli ambiti di maggiore interesse;
- esame delle procedure e dei presupposti determinanti il riequilibrio dei piani economico finanziari;
- analisi ed individuazione di forme innovative di finanziamento delle infrastrutture e relativa gestione procedurale e contrattuale;
- analisi e valutazione delle procedure di PPP alternative alla concessione di lavori, con particolare riguardo al *leasing in costruendo* e al contratto di disponibilità nonché alla concessione di servizi, anche nell'ottica dei nuovi principi introdotti dalle recenti Direttive comunitarie sopra richiamate;
- analisi e applicazione di schemi e metodi tariffari.

Con riferimento agli aspetti peculiari, il supporto della STN potrà riguardare, tra l'altro, l'individuazione della migliore modalità di affidamento dell'intervento, la predisposizione della documentazione di gara e, in particolare, dello schema di convenzione e del piano economico finanziario, la fase di esecuzione, di gestione e di valutazione di eventuali necessità di rivalutazione del rapporto concessorio e, tra l'altro:

- valutazione della convenienza del PPP rispetto all'appalto tradizionale;
- individuazione degli indicatori e degli elementi da porre a base di gara, e dei relativi pesi, ai fini dell'affidamento mediante offerta economicamente più vantaggiosa;
- verifica della sostenibilità tecnica;
- analisi di fattibilità finanziaria;
- valutazione del piano economico finanziario;
- valutazione della congruità della eventuale contribuzione pubblica;
- individuazione degli elementi fondamentali dello schema di convenzione e delle forme di riequilibrio;
- assistenza nella gestione del rapporto contrattuale in essere.

Considerata la trasversalità dell'argomento di cui trattasi, obiettivo primario del Gruppo di lavoro sarà quello di suggerire al NARS, presentando eventuali bozze di documenti, l'adozione di strumenti di *soft law* per l'approfondimento e la regolazione di questioni particolarmente critiche emerse nel corso dei lavori, qualora la relativa importanza e centralità venissero condivise dalle Regioni/PA in sede tecnico-politica.



8