

ALLEGATO alla DELIBERA n. 45/2015**INDICAZIONI AI FINI DELLA PREDISPOSIZIONE DELLO SCHEMA DI CONCESSIONE DA INSERIRE NEL
BANDO DI GARA RELATIVO ALLA COSTRUZIONE E GESTIONE DELL'AUTOSTRADA
MODENA - BRENNERO A22****PREMESSA**

L'art. 37, comma 2, lett. g) del decreto legge 6 dicembre 2011, n.201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n.214, attribuisce all'Autorità il compito di definire, nel settore delle concessioni autostradali, tra l'altro, *"gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione"*.

A seguito dell'annullamento del bando di gara, emanato da ANAS S.p.A. nel 2011 per l'affidamento della concessione di costruzione e gestione dell'autostrada Modena-Brennero A22, da parte del Consiglio di Stato con sentenza in data 13 marzo 2014, l'Autorità ha avviato, con delibera in data 11 aprile 2014, n.23, un procedimento con il quale sono stati posti in consultazione 15 quesiti di natura regolatoria, al fine di fornire al concedente indicazioni per la predisposizione del nuovo bando di gara.

La consultazione avviata con la citata Delibera n.23/2014 ha avuto la finalità di acquisire il parere degli *stakeholders*, sia in ordine ad alcune tematiche specifiche, non aventi peraltro carattere di esaustività ma ritenute rilevanti ai fini dell'affidamento (livello di progettazione, criteri di identificazione delle opere complementari, criteri dell'offerta economicamente più vantaggiosa), sia con riferimento ad alcuni nuovi istituti in materia di concessioni di costruzione e gestione, introdotti nell'ordinamento con le modifiche apportate al Codice dei contratti pubblici dal decreto legge 21 giugno 2013, n.69 (consultazione preliminare sulla finanziabilità del progetto, manifestazioni di interesse al finanziamento del progetto, parziale finanziamento del progetto).

A seguito della chiusura della consultazione, l'Autorità ha espletato l'attività istruttoria in ordine alle osservazioni pervenute ed ha elaborato un documento nel quale sono contenute le indicazioni da recepirsi nella documentazione di gara, che si riportano di seguito.

INDICAZIONE N.1 – LIVELLO DI PROGETTAZIONE DELLE OPERE

L'indicazione in esame riguarda il livello minimo di progettazione delle opere che dovranno essere inserite nel bando e nello schema di convenzione.

La documentazione di gara contiene opere da realizzare che abbiano sviluppato **un livello di progettazione almeno preliminare**.

INDICAZIONE N.2 – CRITERI DI INDIVIDUAZIONE DELLE OPERE COMPLEMENTARI

L'indicazione in questione è relativa ai criteri che orientano il concedente nell'identificazione delle opere complementari di cui all'art. 8, comma 2- bis, del decreto legge n.59/2008 e successive modifiche ed integrazioni.

- a) Le opere complementari sono individuate sulla base della **funzione** svolta dall'arteria autostradale quale infrastruttura interconnessa con le altre infrastrutture di collegamento del territorio e che ne consente una funzionalità ottimale, soprattutto con riferimento ai punti dove è possibile che si sviluppino criticità di traffico. Le stesse opere assicurano altresì **un'ottimale gestione del traffico**, senza interferire negativamente con la viabilità minore.
- b) In tale ottica, hanno **priorità** quegli interventi che consentono la **fluidificazione del traffico** complessivo nell'area interessata, che **contribuiscono alla decongestione** dell'infrastruttura nei periodi di maggior afflusso e che **migliorano i collegamenti con i terminali intermodali**.
- c) Tra le opere oggetto di affidamento sono privilegiate quelle ritenute necessarie al fine di **mitigare l'impatto ambientale** dell'autostrada sui territori attraversati, che contribuiscono alla **riduzione dell'inquinamento acustico ed atmosferico**, nonché quelle che sono finalizzate alla **salvaguardia ed alla tutela delle acque**.

Per quanto concerne la problematica relativa al completamento degli interventi previsti dal piano economico finanziario allegato alla convenzione di concessione scaduta, si ritiene che una valutazione dei medesimi interventi debba essere rimessa al concedente, che ne dovrà comunque accettare la conformità ai criteri suddetti.

Le scelte delle opere complementari, operate anche sulla base delle suddette indicazioni, sono illustrate in una motivata relazione predisposta dal concedente, che costituisce parte integrante della documentazione di gara.

Si raccomanda l'inserimento nel piano degli investimenti dei soli interventi che rispondono ai criteri di complementarietà come sopra enunciati.

INDICAZIONE N.3 – DURATA DELLA CONCESSIONE

Le indicazioni seguenti riguardano: la durata della concessione, la disciplina in ordine all'eventuale corresponsione del valore di subentro alla scadenza, nonché le modalità procedurali che sono tenute in considerazione dal concedente nella fase di affidamento della concessione alla scadenza, a prescindere dalle modalità di affidamento.

La durata della concessione è definita nella documentazione di gara in conformità con le disposizioni contenute nell'art.143, commi 6 e 8, del D.Lgs. 163/2006.

Qualora il piano economico – finanziario posto a base di gara preveda alla scadenza un valore residuo da ammortizzare, il contratto di concessione prevede chiare ed inequivocabili clausole volte a disciplinare gli adempimenti del soggetto tenuto alla corresponsione del predetto valore al concessionario uscente. La convenzione di concessione contiene, in ogni caso, una specifica clausola in base alla quale il concedente è tenuto ad avviare le procedure di gara per la scelta del nuovo concessionario con congruo anticipo, comunque non inferiore a 24 mesi prima della scadenza, in modo da **evitare discontinuità nella gestione dell'infrastruttura**.

INDICAZIONE N.4 – VARIAZIONI AI PRESUPPOSTI DI BASE DEL PIANO ECONOMICO – FINANZIARIO

L'indicazione in esame fornisce al concedente gli orientamenti da seguire nella disciplina convenzionale delle fattispecie che possono dar luogo alla revisione del piano economico – finanziario, fermo restando che il rischio di costruzione deve permanere in carico al concessionario.

La documentazione di gara indica i **casi eccezionali ed imprevedibili** che possono dare luogo alla **revisione della convenzione medesima**, fermo restando che il rischio di costruzione deve permanere a carico del concessionario.

Nel caso in cui il costo di una o più delle opere comprese nel piano degli investimenti maturi incrementi superiori ad una soglia prestabilita, a causa di perizie di variante, di mancato rispetto del cronoprogramma degli interventi, ovvero in caso di riserve derivanti da errori progettuali, il concedente definisce nello schema di convenzione un sistema di penali a carico del concessionario.

INDICAZIONE N.5 – INDICATORI DI REDDITIVITA' E DI CAPACITA' RIMBORSO DEL DEBITO

L'indicazione in questione orienta il concedente in ordine alla scelta degli indicatori di natura economico – finanziaria ritenuti più idonei, che hanno la finalità di assicurare: la redditività della concessione, la capacità di rimborso del debito contratto dal concessionario, nonché l'impatto sull'ambiente delle opere da realizzare.

La documentazione di gara contiene, ai fini dell'individuazione dell'equilibrio economico – finanziario della concessione, gli **indicatori IRR unlevered (redditività)** e **DSCR (capacità di rimborso del debito)**.

La medesima documentazione recepisce, inoltre, anche un **"indicatore di valorizzazione territoriale"**, che misuri l'impatto sull'ambiente e più in generale sul territorio delle opere da realizzare.

INDICAZIONE N.6 – MANIFESTAZIONE DI INTERESSE AL FINANZIAMENTO

L'indicazione riguarda la previsione nella documentazione di gara di una clausola che preveda che l'offerta sia corredata dalla dichiarazione sottoscritta da almeno un soggetto finanziatore, con la quale si esprima l'interesse al finanziamento dell'operazione.

La documentazione di gara prevede l'obbligo di allegare all'offerta la **manifestazione di interesse a finanziare l'operazione**, sottoscritta da almeno un soggetto finanziatore.

INDICAZIONE N.7 – PROCEDURA RISTRETTA

L'indicazione in esame attiene al tipo di procedura da seguire per l'affidamento della concessione di costruzione e gestione, con il criterio per la scelta della migliore offerta.

La documentazione di gara prevede l'affidamento della concessione mediante **procedura ristretta**, ai sensi dell'art.55, comma 2, del D.Lgs.163/2006, ricorrendo al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

INDICAZIONE N.8 – AFFIDAMENTO DEI LAVORI A TERZI

L'indicazione in esame riguarda l'obbligo di affidamento a terzi, a carico del concessionario di una quota minima dei lavori da realizzarsi, con finalità di apertura del mercato degli appalti anche a favore delle piccole e medie imprese.

La documentazione di gara prevede **l'obbligo di affidamento a terzi di una quota minima del 30% dei lavori**.

Inoltre, la citata documentazione prevede l'attribuzione di un punteggio premiale per le offerte che superino la predetta quota minima del 30%.

In caso di affidamento diretto della concessione deve essere appaltato a terzi il 100% dei lavori.

Nelle procedure di gara relative agli affidamenti dei lavori a terzi, il concessionario utilizza gli elenchi prezzi commisurati alle migliori condizioni di mercato identificabili a livello nazionale ed internazionale. Pertanto, tale obbligo deve essere inserito all'interno della convenzione con una apposita previsione.

Lo schema di concessione contiene, inoltre, un obbligo esplicito a carico del concessionario di redigere i bandi di gara secondo gli schemi predisposti dall'Autorità, ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. g) del decreto legge 201/2011.

INDICAZIONE N.9 – SOCIETA' DI PROGETTO

L'indicazione concerne la costituzione della società di progetto a seguito dell'aggiudicazione della concessione, con la previsione del livello minimo di capitalizzazione richiesto.

La documentazione di gara prevede la costituzione della **società di progetto**, ai sensi dell'art.156 del D.Lgs. 163/2006, nel rispetto delle previsioni dell'art. 95 del DPR 207/2010, con un livello di capitalizzazione non inferiore al 20% dell'investimento. Tra i requisiti richiesti il concedente valuta se inserire nel bando una clausola che preveda la partecipazione di almeno un soggetto con competenza specifica nel settore autostradale, con obbligo di partecipazione al capitale sociale della società fino al collaudo delle opere inserite nel piano degli investimenti.

INDICAZIONE N.10 – CONSULTAZIONE SULLA FINANZIABILITA' DEL PROGETTO

L'indicazione è relativa alla procedura di consultazione preliminare sulla finanziabilità degli interventi che il concedente attiva prima della scadenza del termine per la presentazione delle offerte dei partecipanti, con la finalità di verificare l'insussistenza di criticità del progetto sotto il profilo della finanziabilità.

La documentazione di gara contiene una clausola che prevede la **consultazione preliminare sulla finanziabilità del progetto**, nel rispetto delle disposizioni recate dall'art. 144, comma 3 – bis, del D.Lgs. 163/2006.

INDICAZIONE N.11 – FINANZIAMENTO PARZIALE DEL PROGETTO

L'indicazione in esame riguarda l'inserimento nella documentazione di gara di una clausola che preveda la validità del contratto di concessione in caso di parziale finanziamento di uno stralcio tecnicamente ed economicamente funzionale del progetto.

Il concedente valuta l'opportunità di includere nella documentazione di gara una specifica clausola con la quale si preveda, ai sensi dell'art. 144, comma 3 – quater, del D.Lgs. 163/2006, la possibilità di inserire nel contratto di concessione condizioni di validità del contratto medesimo in caso di **finanziamento parziale di uno stralcio tecnicamente ed economicamente funzionale**.

INDICAZIONI N.12 – FORMULA DI REVISIONE DELLA TARIFFA DI PEDAGGIO E STANDARD DI QUALITA'

Le indicazioni in esame sono relative alla formula di adeguamento annuale del pedaggio che dovrà essere recepita nello schema di convenzione, con i necessari correttivi che tengono conto delle competenze dell'Autorità sia in materia di definizione dei sistemi tariffari delle nuove concessioni, sia in materia di standard di qualità del servizio.

Nelle more della definizione da parte dell'Autorità, ai sensi dell'art.37, comma 2, lett. g) del decreto legge 201/2011, dei sistemi tariffari dei pedaggi delle nuove concessioni basati sul metodo del *price cap*, con determinazione dell'indicatore di produttività X a carattere quinquennale, la formula di adeguamento della tariffa annuale è quella del *price cap* contenuta al punto 4 della Delibera CIPE 39/2007, di seguito riportata:

$$\Delta T = \Delta P - X + K.$$

Dove:

ΔT è la variazione percentuale annuale della tariffa;

ΔP è il tasso di inflazione programmato, quale risultante dal Documento di Economia e Finanza più recente disponibile in sede di adeguamento annuale della tariffa;

X è il parametro di cui al punto 2.6 della citata delibera CIPE¹, determinato in base all'incremento di efficienza conseguibile dal concessionario, che sarà preventivamente identificato dall'Autorità. L'Autorità definirà i parametri di efficientamento anche sulla base degli esiti del procedimento sulla definizione degli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali.

K è la variazione percentuale annuale della tariffa, determinata ogni anno in modo da consentire la remunerazione degli investimenti effettivamente realizzati l'anno precedente quello di applicazione; detta variazione è determinata in modo tale che il valore attualizzato dei ricavi incrementali previsti fino al termine del periodo di regolamentazione sia pari al valore attualizzato dei maggiori costi ammessi, scontando gli importi al tasso di congrua remunerazione; ai maggiori costi ammessi devono essere sottratti gli utilizzi del fondo di cui al punto 6.4².

Inoltre, la formula in questione dovrà tener conto di quanto previsto dal punto 4.2 della citata Delibera, in base al quale *"Alla tariffa così individuata si aggiunge o sottrae una componente relativa al fattore di qualità, secondo le modalità individuate dalla Delibera CIPE n. 319 del 1996 e successive integrazioni anche ai sensi del comma 3 dell'articolo 21 della legge n. 47/2004"*.

Deve darsi altresì attuazione al disposto di cui all'art. 21, comma 3, del decreto legge 355/2003, convertito dalla legge 47/2004, in base al quale *"Entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sottopone al CIPE una proposta intesa a integrare gli standard di qualità e le modalità di misurazione e verifica dei relativi livelli, con l'obiettivo di migliorare qualità e sicurezza del servizio, fluidità in itinere e qualità ambientale. La formulazione integrativa dovrà basarsi su rilevazioni oggettive e verificabili dei risultati ottenuti. Essa dovrà essere resa operativa in tempo utile a permetterne l'applicazione alle scadenze previste dagli impegni contrattuali vigenti o a far tempo dal loro rinnovo"*.

In particolare, è da ritenersi opportuna la definizione di standard di qualità mirati all'ottimizzazione delle velocità commerciali medie mensili dei veicoli, opportunamente differenziati per ciascuna classe di veicolo circolante e da quantificarsi in base al flusso dei dati

¹ Punto 2.6 delibera CIPE 39/2007. *Parametro X: è il fattore percentuale di adeguamento annuale della tariffa determinato all'inizio di ogni periodo regolatorio e costante all'interno di esso, in modo tale che, ipotizzando l'assenza di ulteriori investimenti, per il successivo periodo di regolamentazione il valore attualizzato dei ricavi previsti sia pari al valore attualizzato dei costi ammessi, tenuto conto dell'incremento di efficienza conseguibile dai concessionari e scontando gli importi al tasso di congrua remunerazione.*

² Punto 6.4 delibera CIPE 39/2007. *Gli importi da recuperare determinati ai sensi del punto 6.2. sono accantonati annualmente dal concessionario nel passivo dello stato patrimoniale del bilancio, nel fondo rischi ed oneri. Le risorse apposte su tale fondo sono destinate a nuovi investimenti su disposizioni del concedente. Tali importi, dalla determinazione fino all'effettivo utilizzo, sono rivalutati ad un tasso pari all'Euribor a 12 mesi.*

provenienti da sistemi di infomobilità e rilevazione del traffico asserviti all'infrastruttura in oggetto, con previsione di eventuali sanzioni nel caso di mancato rispetto dei predetti standard.

A tale riguardo la proposta del Ministero concedente viene trasmessa all'Autorità, che esprime il proprio parere prima dell'invio al CIPE.

INDICAZIONE N.13 – CRITERI DELL'OFFERTA ECONOMICAMENTE PIU' VANTAGGIOSA

L'indicazione ha la finalità di individuare, a titolo non esaustivo, alcuni criteri dell'offerta economicamente ai fini della scelta della migliore offerta.

- Previsione di un parametro che tenga conto **dell'esperienza pregressa** maturata dall'impresa, avuto riguardo alle caratteristiche dell'offerta. In ogni caso, tale parametro riveste un peso limitato.
- Previsione di un criterio premiale per l'offerta che **massimizzi l'accantonamento al fondo "ferrovia"** ex art. 55, comma 13, della L. 449/1997.
- Previsione di una **"clausola di sbarramento"**, in virtù della quale sono ammesse alle fasi di gara successive alla valutazione del merito tecnico, le sole offerte che abbiano conseguito un determinato punteggio non inferiore alla soglia numerica prestabilita.
- Previsione di un punteggio premiale a favore dell'offerta che assicuri una **durata inferiore** della concessione rispetto a quella prevista dal piano economico – finanziario a base di gara.
- Previsione di un punteggio premiale per l'offerta che garantisca il **maggior importo**, non ammissibile ai fini tariffari, **a titolo di valore della concessione**.
- Previsione di un punteggio premiale per l'offerta che contenga **la tariffa di pedaggio più vantaggiosa** per l'utenza.
- Previsione (come indicato al punto 8) di un punteggio premiale **per le offerte che superano** la quota minima del 30% di affidamento di lavori a terzi.

INDICAZIONE N.14 – CARTA DEI SERVIZI

L'indicazione è relativa ad alcuni contenuti della Carta dei servizi, in tema di risarcimenti agli utenti ed in ordine alle verifiche che il concedente effettua sulla qualità del servizio reso dal concessionario.

La documentazione di gara prevede idonee disposizioni affinché la **Carta dei servizi** contenga **diritti di natura risarcitoria** a favore degli utenti, in caso di inadempimento da parte del concessionario degli obblighi di **qualità, universalità ed economicità delle prestazioni**. La medesima documentazione prevede, inoltre, modalità di aggiornamento annuale della Carta dei servizi, basate sulle risultanze di idonee analisi di *customer satisfaction*, effettuate da soggetti adeguatamente referenziati ed indipendenti.

INDICAZIONE N.15 – ULTERIORI INDICAZIONI

Le indicazioni fornite di seguito sono relative ad ulteriori aspetti di cui il concedente tiene conto nella predisposizione della documentazione di gara.

- Previsione nella documentazione di gara della **“clausola sociale”**, volta alla tutela occupazionale del personale dipendente del concessionario uscente. Detta clausola dovrà in ogni caso essere rispettosa dei principi comunitari in materia.
- Previsione nella **tariffa di pedaggio** di una componente che tenga conto delle **esternalità** dovute all'inquinamento atmosferico ed acustico in conformità alle disposizioni contenute nell'art. 3, comma 9, del D.Lgs. 7/2010 e dei relativi allegati.
- Previsione di una **maggiorazione tariffaria**, anche su specifiche tratte caratterizzate da frequente congestione veicolare o il cui utilizzo da parte dei veicoli causa significativi danni ambientali, in conformità ai criteri previsti dall'art.3, comma 11, del D.Lgs. 7/2010. ***Gli introiti derivanti da tale maggiorazione dovranno essere accantonati dal concessionario e confluire nel fondo “ferrovia”.***

Dichiaro che il presente documento informatico è conforme all'originale cartaceo ed è firmato digitalmente ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 82/2005.

Il Presidente

Andrea Camanzi