# Il sistema approvativo delle opere 1/2

**ANAS o altro Concedente** → **Concessionaria**

| | Convenzioni e disciplina | Progettazione | Costruzione | Esercizio e fasi successive |
|---|---|---|---|---|
| Min. Economia | X | X | | |
| Min. Infrastrutture | X | X | X | X |
| Min. Ambiente | | X | X | |
| Min. Beni Culturali | | X | X | |
| Min. Interno (Polizia Stradale) | X | | | X |
| Regioni | X | X | X | X |
| Comuni e altri enti territoriali | | X | X | X |
| CIPE | X | X | | |
| Corte dei Conti | X | | | X |
| Autorità per i Lavori Pubblici | X | X | X | |
| Autorità Garante per la Conc. ed il Mercato | X | | | X |
| Unione Europea | X | | | X |
| Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici | | X | | |
| Prefetti | | | | X |

**La complessa articolazione del sistema approvativo è in molti casi all'origine dei ritardi che stanno registrando gli investimenti autostradali.**

# Il sistema approvativo delle opere 2/2

- La situazione generalizzata dei ritardi nell'avvio degli investimenti, è indicativa di un sistema inadeguato da cui le Concessionarie subiscono solo ricadute negative.

- Gli impatti più significativi riguardano l'aumento dei costi degli interventi da realizzare e in alcuni casi la necessità, se non l'obbligo, di realizzare interventi aggiuntivi legati a nuove normative.

- La mancata/ritardata realizzazione degli investimenti programmati ha una pesante ricaduta negativa sulle condizioni di fluidità e di sicurezza della circolazione, nonché sulle attività economiche e produttive del Paese.

# Ritardi negli iter approvativi: un caso emblematico, la Variante di Valico

- **Nel 1992:** prima approvazione Anas del progetto
- **Successivi 8 anni:** concertazione e veti incrociati sulle due ipotesi progettuali: la Variante, fattibile; la Variantina, tecnicamente non fattibile
- **Febbraio 2001:** delibera del Consiglio dei Ministri che sceglie l'ipotesi Variante (del 1992) e consiglia una verifica sulla Valutazione di Impatto Ambientale (già definita nel 1998)
- **4 Maggio 2001:** Decreto Ministro dell'Ambiente e Ministro per i Beni e le Attività Culturali che impone una serie di varianti sostanziali al tracciato e il rifacimento della VIA. Il tutto avrebbe comportato un ritardo ulteriore di almeno tre anni
- **Giugno 2001:** ricorso al TAR da parte di Autostrade per l'annullamento del Decreto (ricorso accolto nel luglio 2001)
- **9 Agosto 2001:** delibera del Consiglio dei Ministri con la conferma del tracciato originario approvato dall'ANAS nel 1992
- **Novembre 2001:** si chiude la Conferenza dei Servizi, sia pure con prescrizioni che determinano un ulteriore iter di approvazioni
- **Febbraio 2002:** costituzione degli Osservatori ambientali e socio-economici per la realizzazione della Variante di Valico previsti nelle convenzioni con le regioni dell'Emilia Romagna e della Toscana, al fine di garantire il rispetto, da parte di Autostrade, dell'impatto ambientale
- La situazione **attualmente** è stata in gran parte sbloccata ed i lavori stati avviati

# SOMMARIO

- ❑ il settore
- ❑ politiche e problematiche degli investimenti
- ☑ elementi del sistema regolatorio
- ❑ le tariffe
- ❑ adeguamenti normativi
- ❑ I piani di investimento delle concessionarie autostradali

# Il Quadro Regolatorio in Europa e in Italia 1/2

**Nei principali Paesi europei il quadro normativo che regola le concessioni di costruzione e gestione del settore autostradale presenta sostanziale omogeneità:**

- Il rapporto concessorio è di natura contrattuale basato su convenzioni che definiscono modalità, condizioni e diritti/obblighi per i contraenti
- le previsioni convenzionali hanno forza di legge tra le parti e non sono unilateralmente modificabili
- le convenzioni sono sottoposte alle regole del diritto civile
- le Concessionarie sono Società di diritto privato, in taluni casi quotate in borsa
- il pedaggio è strumento per il finanziamento, la realizzazione e gestione delle opere pubbliche
- non vi sono più garanzie dello Stato per i mutui contratti e le obbligazioni emesse dalle Concessionarie

# Il Quadro Regolatorio in Europa e in Italia 2/2

- In tutti i Paesi sono altresì previsti sistemi di controllo sul corretto adempimento degli impegni contrattuali, con strutture che, tra le altre competenze, hanno anche quella di effettuare tale controllo
- In tale ambito sono già previsti meccanismi per salvaguardare il rispetto degli obblighi contrattuali
- In Europa i controlli vengono operati dai ministeri competenti attraverso proprie strutture, quindi in Italia l'ANAS, in quanto emanazione del Governo, può a pieno titolo operare i controlli necessari su corretto adempimento degli obblighi del concessionario
- In tale ambito sono già previsti meccanismi per salvaguardare il rispetto degli obblighi contrattuali.
  Emblematica è al riguardo la funzione che svolge, nella formula di adeguamento tariffario, il $\beta\Delta Q$ che, a fronte di un eventuale scadimento dei livelli di qualità del servizio, determina variazioni negative.
- Peraltro l'art. 21 della Legge 47/2004 prevede l'integrazione di ulteriori parametri di qualità

# La concessione

- La costruzione e gestione di infrastrutture di pubblica utilità da parte di soggetti diversi dallo Stato è regolata dall'istituto della concessione
- L'Italia è stato il primo Paese europeo a realizzare autostrade a pedaggio; la legge sulla concessione di opere pubbliche è del 1929

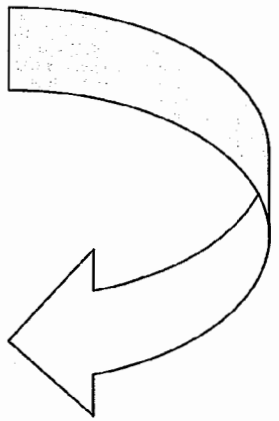
**Regola i rapporti tra Concedente e Concessionario**




Oggi: con la recente *devolution* anche le Regioni possono essere Enti Concedenti

# La Convenzione

- La convenzione (redatta secondo lo schema tipo emanato dal Ministero dei Lavori Pubblici nel 1997) è un vero e proprio contratto, regolato dal diritto privato
- Stabilisce i rapporti tra l'Ente Concedente e la società concessionaria nel presupposto dell'equilibrio economico-finanziario che deve caratterizzare la gestione delle infrastrutture affidate in concessione
- La Convenzione definisce:
  - gli obblighi e le facoltà del Concessionario
  - I compiti di vigilanza del Concedente
  - la durata della Concessione
  - i livelli tariffari iniziali ed i criteri per il loro adeguamento annuale
  - gli investimenti da realizzare



**Piano finanziario:**

- **documento previsionale di programmazione economico-finanziaria della concessione**
- **aggiornato ogni 5 anni**

# SOMMARIO

- ❑ il settore
- ❑ politiche e problematiche degli investimenti
- ❑ elementi del sistema regolatorio
- ☑ le tariffe
- ❑ adeguamenti normativi
- ❑ I piani di investimento delle concessionarie autostradali

# Il pedaggio

- Il costo che paga l'utente per l'uso dell'infrastruttura
- I ricavi prodotti finanziano:
  - l'investimento
  - gli oneri finanziari
  - i costi di esercizio
  - i costi di manutenzione
  - gli interventi migliorativi durante il periodo di Concessione
  - la remunerazione del capitale investito

**- Il finanziamento delle infrastrutture da parte dello Stato comporta la copertura dei costi con la tassazione, che grava incondizionatamente su tutti i contribuenti anche se non utilizzeranno mai l'infrastruttura in questione**

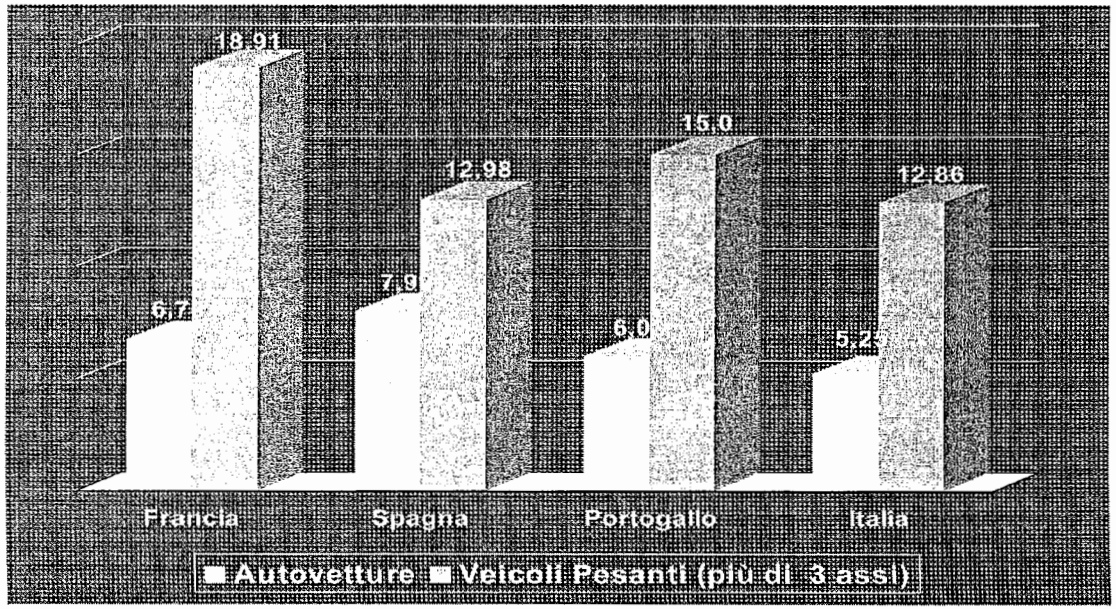
**- Il pedaggio corrisponde al principio "PAY PER USE" in rapporto all'uso**

**- Il livello tariffario ed il meccanismo di adeguamento annuale sono regolamentati dalle convenzioni**

**- Le attuali tariffe sono inoltre gravate da un sovrapprezzo versato al "Fondo Centrale di Garanzia" (L. n. 51/79 e L. n. 407/90) e dall'IVA, per una percentuale complessiva media prossima al 21,5%**

# Leva tariffaria: ruolo chiave per il finanziamento delle opere

- Gli investimenti autostradali in programma, stante anche la scarsità di risorse pubbliche, non possono essere realizzati senza congrui livelli tariffari
- In Italia le tariffe in vigore sono le più basse in Europa
- Rispetto all'andamento dell'inflazione la tariffa media della rete autostradale italiana ha avuto un trend significativamente inferiore




Fonte: ASECAP e Associazioni nazionali delle concessionarie autostradali (tariffe al 01.01.2003)

( Valori in centesimi di €)

# Le formule tariffarie in Europa - Variazioni Tariffarie nel 2003

**Nel settore autostradale la formula di riferimento è il meccanismo del price-cap, che assicura l'integrazione tra la logica dei privati e la natura di public utility**

| Francia (ASF) | Spagna (Abertis) | Portogallo (Brisa) | Italia (Intero Comparto) |
|---|---|---|---|
| 85% $\Delta P_r$ +0,625% | $\Delta P_r$ -X | 90% $\Delta P_r$ | $\Delta P_p - X + \beta\Delta Q$ |
| = 2,70% | = 3,45% | = 3,33% | = 2,32% |
| $\Delta P_r$ = inflazione reale anno precedente<br><br>Dal 2007 garantito incremento del 70% del $\Delta P$ + 0,3125% | $\Delta P_r$ = inflazione reale anno precedente<br><br>X= 1% scostamento traffico effettivo/ stimato<br><br>Limite $\Delta P$ compreso tra il 75% e il 115% dell'inflazione dell'anno precedente | $\Delta P_r$ = inflazione reale anno precedente | $\Delta P_p$ = inflazione programmata dell'anno<br><br>X = parametro di produttività<br><br>$\beta\Delta Q$ = qualità del servizio |

# La regolazione delle tariffe nel settore autostradale italiano

- Il CIPE, secondo quanto indicato dall'art. 11 della L. 498/92, ha definito i nuovi criteri di regolazione, seguiti da diverse versioni della formula di price cap per il settore
- La delibera CIPE 20.12.1996 ha definito una formula di adeguamento annuale della tariffa unitaria di pedaggio (€/Km), da utilizzarsi da parte di tutti i concessionari di autostrade italiani

**Formula di tipo *price cap***

$$\Delta T \leq \Delta P - X + \beta \Delta Q$$

1. Meccanismo automatico di adeguamento annuale
2. Limite alla variazione tariffaria, determinato dall'inflazione programmata e dagli obiettivi di recupero di efficienza
3. Valorizzazione in tariffa della qualità del servizio (in più o in meno)

$\Delta T$ = variazione della tariffa

$\Delta P$ = tasso di inflazione programmata

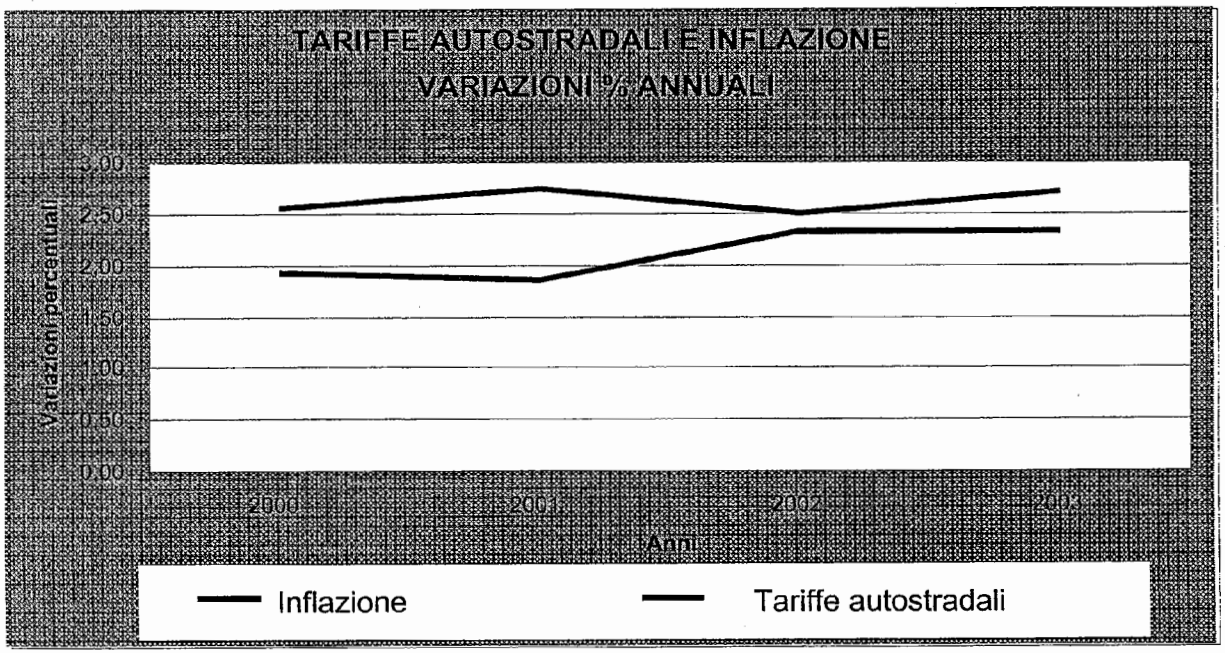
$X$ = parametro di produttività

$\beta \Delta Q$ = fattori connessi alla qualità del prodotto/servizio autostradale

# Tariffe autostradali e inflazione

| ANNO | VARIAZIONI PERCENTUALI | |
|---|---|---|
| | Tariffe autostradali | Inflazione |
| 2000 | 1,93 | 2,5 |
| 2001 | 1,86 | 2,7 |
| 2002 | 2,33 | 2,5 |
| 2003 | 2,32 | 2,7 |

Nota:
Tariffa media ponderata con i chilometri percorsi nell'anno precedente



# SOMMARIO

- ❑ il settore
- ❑ politiche e problematiche degli investimenti
- ❑ elementi del sistema regolatorio
- ❑ le tariffe
- ☑ adeguamenti normativi
- ❑ I piani di investimento delle concessionarie autostradali

# Proposte di modifica al quadro normativo 1/2

**I provvedimenti normativi degli ultimi anni in materia infrastrutturale (es. Legge Obiettivo) evidenziano una inversione di tendenza regolatoria nel settore, finalizzata alla maggiore celerità e alla semplificazione delle procedure**

- ***Gli operatori del settore e gli investitori necessitano di certezze giuridiche e di riduzione dei tempi procedurali***
- **In tale direzione possono essere compiuti ulteriori passi:**

1. **Legge Obiettivo. Estendere le previsioni contenute in tale provvedimento a tutte le infrastrutture autostradali**
2. **Norme funzionali e geometriche per la costruzione delle strade. Adeguare le norme del DM n. 5.11.2001 alla situazione delle infrastrutture esistenti: un recente decreto risolve la problematica in via transitoria ma permane la necessità di predisporre norme specifiche per il patrimonio stradale esistente**
3. **Project Financing. Allo scopo di attrarre capitali ed incentivare la realizzazione di nuove opere, è auspicabile che:**
   - **Il procedimento sia chiaro e preciso nei tempi e nei modi di selezione;**
   - **Il quadro regolatorio sia certo;**
   - **Le verifiche sulle offerte (come avviene in caso di anomalie) siano estese a tutte le fasi del procedimento di gara;**
   - **Il sistema tariffario definito contrattualmente sia garantito per tutta la durata della concessione.**