



© leStrade



1. Un'autostrada europea:
efficiente, sicura e correttamente
inserita nell'ambiente

2. Uno dei tavoli dei relatori nel
corso dell'evento di Bruxelles

Autostrade

Concessioni Europee

Così si gettano le basi di crescita e qualità

DALLE NUOVE DIRETTIVE EUROPEE SU APPALTI E CONCESSIONI ALLA VALORIZZAZIONE DEL RUOLO DELLO STRUMENTO DELLE CONCESSIONI AUTOSTRADALI A PEDAGGIO, IL "MIGLIORE POSSIBILE" OGGI PER STIMOLARE LA CRESCITA POTENZIANDO E MIGLIORANDO I NETWORK VIARI. È QUESTA LA SINTESI DI QUANTO DISCUSO A BRUXELLES TRA ISTITUZIONI COMUNITARIE E ASECAP A PARTIRE DA UNO STUDIO DETTAGLIATO SULLE CONCESSIONI EUROPEE, BASE DI UN'ULTERIORE ARMONIZZAZIONE DEL SETTORE.

Fabrizio Apostolo



Dalle nuove direttive europee su appalti e concessioni (la 23 e la 24 del 2014) a un modello, quello della concessione autostradale, che presenta le sue radici robuste e le mette a disposizione di un processo condiviso che ha come obiettivo il potenziamento dei network viari e, più in generale, lo sviluppo economico. È stato questo il fulcro del dibattito andato in scena il 30 marzo, a Bruxelles, presso la sede dell'European Economic and Social Committee (eesc.europa.eu) a cui *leStrade* ha partecipato. L'incontro, intitolato "Il modello della concessione, uno strumento efficiente per accelerare la crescita attraverso l'Europa: come costruire un contesto che sappia essere attrattivo per gli investitori privati", è stato organizzato dall'Asecap, l'associazione delle concessionarie autostradali europee (www.asecap.com), che ha messo in campo le sue migliori esperienze a supporto di una posizione ben sintetizzata dal suo segretario generale, Kallistratos Dionelis: partendo dalle opportunità offerte dalle nuove direttive europee, è necessario che tutti gli attori - le istituzioni pubbliche e le società private - intensifichino gli sforzi per costruire un quadro legislativo, con riferimento al recepimento della direttiva nei singoli stati nazionali, che dia certezze agli investitori. Uno strumento utile a governare al meglio questo processo è senz'altro lo studio commissionato a PricewaterhouseCoopers e presentato proprio nel corso del summit di Bruxelles, che fornisce un quadro dettagliato ed esaustivo di quelli che sono i principali elementi di valore del modello delle concessioni autostradali, segnando, dal lato concessionarie, un punto ulteriore a vantaggio della chiarezza e dell'omogeneità, integrando in questo modo lo sforzo analogo fatto dai legislatori europei che hanno concepito e redatto le direttive.

Tra i punti focali dibattuti, il raggiungimento del giusto equilibrio tra la certezza e fermezza delle regole e un'iniezione di flessibilità necessaria quando si parla di contratti di lunghissima durata e quindi sottoposti, più di altri, ai venti del cambiamento (economico, politico, e anche ambientale). Se i rappresentanti delle istituzioni comunitarie hanno sottolineato il fatto che la direttiva ha carattere strutturale e che non è dettata dalla crisi, e che naturalmente garantisce la miglior forma di concorrenza contestualmente allo sviluppo, i concessionari hanno acceso i riflettori, tra l'altro, sul fattore "partnership" equa: privati da una parte, con le loro competenze e know how, e pubblico dall'altro, in un rapporto non di subordinazione (i primi nei confronti dei secondi) ma di effettiva collaborazione, con reciproca assunzione dei rischi. L'incontro, in generale, ha comunque messo in evidenza la maturità di un settore, quello autostradale europeo, che è sempre più consapevole dei propri mezzi e soprattutto del proprio know how (si pensi anche al tema delle manutenzioni) e, contestualmente, del fatto che proprio questa esperienza può essere un faro nell'ambito del cammino futuro della legislazione europea sulle concessioni, orientata a favorire la crescita. Ma entriamo nel vivo, sintetizzando alcune considerazioni dei protagonisti, nella cronaca della giornata, che ha fatto anche da "antipasto" ai tradizionali Asecap Days, che si svolgeranno a Lisbona dal 27 al 29 maggio e cui *leStrade* prenderà parte come media partner.



© leStrade

3

I punti cardine del quadro normativo

Sotto la moderazione di Jacki Davis e dopo il saluto di Stéphane Buffataut, presidente della sezione EESC TEN dell'European Economic and Social Committee, che, come anticipato, ha ospitato l'incontro nella sua sede nel cuore del Quartiere europeo di Bruxelles, a due passi dal Parlamento europeo, è stato Pierre Delsaux, Deputy Director-General DG Internal Market, Industry, Entrepreneurship e SMEs, ha tracciare la cornice del nuovo quadro normativo comunitario che riguarda le concessioni, i cui elementi chiave,



© Louis David

4



© Louis David

5

3. Le concessioni autostradali al centro del dibattito, sostenuto da uno studio approfondito sulla materia affidato a PWC

4. Kallistratos Dionelis, segretario generale dell'Asecap

5. Joanna Szychowska e Olivier Onidi, Commissione europea



6. La platea del "Concession Day" organizzato dall'Asecap a marzo a Bruxelles e ospitato dall'European Economic and Social Committee

ha detto Delsaux, possono essere sintetizzati come segue:

- Oggi esiste una definizione chiara e condivisa di concessione, e non è un fatto scontato;
- È chiaro a tutti che correlato alla concessione vi è un rischio operativo, essendo questo modello, anche ma non solo per ragioni temporali, molto diverso da quello dell'appalto proprio in ragione del rischio;

- È stata fatta chiarezza anche sul fattore della flessibilità: il principio è che non sono possibili modifiche salvo eccezioni, ovvero che ci si trovi in presenza di condizioni eccezionali. Per le concessionarie un discorso introduttivo è stato tenuto da Jean Mesqui, di ASFA (concessionarie francesi), tra l'altro past-president dell'Asecap. Mesqui ha sottolineato aspetti quali la necessità di migliorare la comunicazione sul modello delle concessioni (compito che proprio l'Asecap negli ultimi tempi sta svolgendo brillantemente), nonché l'urgenza, da parte degli Stati, di realizzare nuovi investimenti a sostegno della crescita economica. È in questo quadro che le autostrade - e il modello che le sostiene - possono giocare un ruolo chiave. A condizione, però, che possano operare all'interno di un quadro regolatorio che tenga conto del fattore "lungo termine": il che significa certezze delle regole da una parte, per attirare gli investimenti, e dovuta flessibilità per far fronte ai cambiamenti, ambientali, economici oppure politici.

Il ruolo delle autostrade

Quindi, è stato presentato lo studio sulle concessioni commissionato dall'Asecap e realizzato da PriceWaterhouseCoopers Advisory (ne pubblicheremo un estratto, in italiano e inglese, nello speciale Autostrade del prossimo numero di *leStrade* maggio), dal titolo "Evaluation and future of road toll concessions". A illustrarlo, Christophe Boutin, vicedirettore generale di ASFA, e Paolo Guglielminetti, di PWC. Una delle sintesi possibili: lo strumento della concessione autostradale, grazie all'esperienza acquisita, può garantire ai proprietari degli asset e quindi ai cittadini una serie di servizi qualitativamente più rilevanti rispetto a ogni altro modello di finanziamento

di infrastrutture. E questo non solo nel caso di nuove opere, necessarie e strategiche, come abbiamo già accennato, ma anche nella fondamentale partita delle manutenzioni. Questo a vantaggio della sicurezza, ma anche del business: investire oggi significa il più delle volte, arrestando il degrado, ottenere risparmi significativi nel medio-lungo periodo della vita utile dell'infrastruttura.

Un ulteriore momento di confronto tra istituzioni comunitarie e concessionarie autostradali ha visto quindi protagonisti Kallistratos Dionelis, segretario generale dell'Asecap, Olivier Onidi, direttore dell'European Mobility Network DG Move (Commissione europea) e Joanna Szychowska, a capo della Public Procurement Legislation I Unit della DG Markt, sempre Commissione europea.

Dionelis ha sottolineato il fatto che attori pubblici e attori privati devono ripartire al 50% le responsabilità delle operazioni, fondando il loro rapporto non sulla subordinazione, ma su un vero e proprio partenariato. L'altra questione: quella della presenza di 28 Stati Membri e della conseguente necessità di vigilare sui passaggi normativi con lo scopo di non favorire le ambiguità ma di corroborare le certezze del nuovo quadro regolatorio. Solo garantendo al meglio l'equità, nel tempo e nei passaggi futuri, del partenariato, ha sottolineato Dionelis, sarà possibile attirare altri investitori e fare in modo che le autostrade intensifichino il loro ruolo di leva dello sviluppo economico.

Szychowska, da parte sua, ha espresso da un lato soddisfazione per il nuovo quadro regolatorio e per l'esistenza, condivisa, di obblighi non evitabili che derivano dalla sottoscrizione di una concessione, dall'altro ha valutato eccessiva la dose di flessibilità contenuta nei testi normativi e i relativi rischi connessi. La stessa Szychowska ha quindi messo l'accento sul fatto che le nuove norme europee non nascono dalla contingenza economico-finanziaria, ma sono state concepite come misure strutturali e destinate, ramificandosi, a dare sostanza e vitalità alla comunità per almeno un decennio. Si tratta ora - ha continuato - di accompagnare queste regole con la giusta interpretazione, per trarne il meglio sul piano dell'attuazione. Onidi, invece, ha tra l'altro sottolineato con favore il fatto che le nuove norme garantiscano tempistiche realizzative certe ed elevati livelli qualitativi.

Tra regole e flessibilità

Dalla questione della flessibilità a quella della certezza delle regole. Si è mosso su questi cardini il dibattito che ha animato l'intera giornata del 30 marzo e che ha visto tra i protagonisti, insieme ai colleghi greci, francesi, spagnoli, portoghesi e austriaci, proprio gli italiani, presenti in gran numero anche a testimoniare l'esperienza specifica del nostro Paese in materia autostradale. Massimo Schintu, direttore generale dell'Aiscat, prima di trarre le fila della giornata, ha messo l'accento sul punto della flessibilità, sottolineando alcune contraddizioni dell'impianto normativo che da un lato è improntato al sostegno di nuovi investimenti ma dall'altro pone dei freni all'utilizzo del pedaggio (il riferimento è alla questione del prolungamento della tempistica di concessione fronte di nuovi investimenti: "Non avendo a disposizione risorse i governi potrebbero utilizzare meglio il fattore tem-

po, proprio per stimolare la crescita"). Sul tema della flessibilità è quindi intervenuto Francesco Bettoni, presidente di A35 Brebemi, una delle neonate autostrade italiane (è stata aperta al traffico nel luglio 2014): "Essere competitivi - ha detto - vuol dire poter contare su infrastrutture moderne, efficienti e interconnesse. Senza risorse la flessibilità diventa fondamentale per rendere competitiva l'Europa, un continente che in questi sette anni ha vissuto sulla propria pelle la più grande crisi economico-finanziaria degli ultimi 100 anni, una crisi peraltro totalmente importata. Oggi, in particolare le nostre piccole e medie imprese hanno bisogno di infrastrutture efficienti e solo i privati, nel rispetto delle regole, sono in grado di dare questo contributo fondamentale. Bisogna quindi che l'Ue si apra a quella che è la realtà del mondo attuale e che supporti al meglio chi può e vuole investire nel settore".

Le infrastrutture che servono

Nel pomeriggio il confronto è proseguito a partire dall'illustrazione di alcuni scenari nazionali, a cura dei numeri uno delle associazioni autostradali. Ovvero: Fabrizio Palenzona, presidente Aiscat, Jean Mesqui, direttore esecutivo Asfa, Julian Nunez, presidente di Seopan, José Braga, presidente Apcap (il Portogallo, come ricordato, ospiterà gli Asecap Days a maggio) e Klaus Schierhackl, ceo di Asfinag. "Noi guardiamo all'Europa - ha detto Palenzona - come un bene per il nostro lavoro e Paese e le Direttive 23 e 24 sono un modo efficace per superare le sue difficoltà. In questo quadro risalta ancora di più il ruolo dello strumento della concessione, di cui noi italiani siamo tra gli antesignani e che ha successo in un momento in cui le risorse non ci sono. Il sistema delle concessioni, a mio avviso, è come la democrazia: non è perfetto, ma nessuno ne ha ancora inventato uno migliore. Un punto cruciale è che oggi i servizi di mobilità non possono essere gratuiti: si paga o per cattivi o per buoni servizi, come nel caso delle autostrade. Da parte nostra, siamo consapevoli della diversità dei ruoli: lo Stato deve decidere, programmare, regolare, noi concessionari dobbiamo realizzare e gestire le opere, in quanto capaci, nel modo migliore e più economico per i cittadini. Detto questo, plaudiamo all'intervento della Ue, essendo convinti che nessuno come il nostro settore abbia bisogno di regole omogenee per tutti i Paesi. La Direttiva 23, in particolare, si fa carico di valorizzare l'unico strumento che, in mancanza di risorse, può assicurare la realizzazione delle TEN-T e dei bisogni degli Stati. Un altro punto cruciale è proprio questo: si tratta di realizzare le infrastrutture che servono agli Stati, ecco perché questi dovrebbero poter scegliere di sostituire il fattore risorse, che non sono disponibili, con il fattore temporale, prolungando le concessioni dove necessario". Un'ulteriore manifestazione delle opportunità offerte da questo schema può essere considerata - ha continuato Palenzona - il Piano Juncker, costruito per valorizzare l'intervento dei privati, che sono naturalmente attirati da sistemi sicuri: "In Italia così come altrove, le concessionarie riescono a reperire risorse sul mercato proprio in virtù della loro affidabilità e dell'efficacia dello strumento concessorio. Da che mondo è mondo lo sviluppo generale passa per quello delle infrastrutture: sono lieto che l'Europa abbia preso piena consapevol-



za di questo. Al momento non abbiamo bisogno di leggi speciali che vengano stravolte o modificate cammin facendo, ma abbiamo bisogno che vengano recepite al meglio le nuove direttive, per dare ulteriore stabilità al sistema e valorizzare il nostro ruolo, che è anche quello di saper attrarre i capitali. Siamo sulla strada giusta, lavoriamo quindi insieme nella diversità dei ruoli, di chi regola e di chi opera".

I casi di Francia e Spagna

Tra gli altri casi nazionali illustrati, merita un cenno per la sua esemplarità quello della Francia (relatore Jean Mesqui), in cui il settore autostradale in passato aveva prediposto un pacchetto di investimenti verdi per migliorare le "vecchie" tratte e aumentarne la sostenibilità ambientale. Da qui è partito un negoziato con il Governo prima e con la Commissione poi che prevedeva, come contropartita, un prolungamento delle concessioni. Il pacchetto verde è stato accettato e sviluppato nel periodo 2009-2013. Successivamente, i concessionari hanno proposto al nuovo governo un secondo pacchetto che in un primo tempo è stato ridimensionato e adesso si trova ancora "sospeso", nonostante l'avallo della Commissione. "Noi non vogliamo cambiare le leggi - ha detto Mesqui - ma se la rete ha bisogno di adeguamento dobbiamo trovare tutti insieme un modo equilibrato per raggiungere l'obiettivo, e tutelare la buona mobilità e la sicurezza degli utenti, essendo consapevoli che alla Commissione, per ragioni di stimolo della concorrenza, non piace l'idea di concessione perpetua". Il presidente delle autostrade spagnole, Julian Nunez, da parte sua, ha sottolineato la crescita disomogenea, nel suo Paese, di network a pedaggio e non, talvolta in forte concorrenza. Altro punto dolente: la mancanza di manutenzione. "Uno studio - ha spiegato - ha messo in luce che sulle superstrade spagnole sarebbero necessari investimenti in manutenzione per oltre 6 miliardi di euro, e pensiamo al fatto che, specialmente per il trasporto merci, la strada rimane ancora la modalità più diffusa". La soluzione a questa problematica è proprio il pedaggio, in un quadro in cui l'investitore dovrebbe essere coinvolto fin dal progetto e poi costruzione dell'intervento infrastrutturale. ■■

7. Da sinistra: Massimo Schintu (Aiscat), Jacki Davis (moderatrice) e Fabrizio Palenzona (Aiscat)

8. Francesco Bettoni, presidente di Brebemi

