

## SENATO DELLA REPUBBLICA

### COMMISSIONE INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO

#### AUDIZIONE AISCAT

7 FEBBRAIO, 2012

##### PREMESSA

In primo luogo, mi sia consentito esprimere la viva soddisfazione del comparto autostradale e mia personale per le azioni che Governo e Parlamento hanno avviato per favorire la crescita del Paese.

Era tempo che l'AISCAT, unitamente a tutte le categorie riunite in Confindustria, chiedeva l'attivazione di provvedimenti che, al di là della loro eventuale popolarità, possano rilanciare gli investimenti di capitale privato per supportare l'impegno in materia di infrastrutture.

In effetti, con il decreto sulle liberalizzazioni il Governo si è posto tre obiettivi:

1. Rilanciare la crescita evitando ogni forma di corporativismo che danneggi l'efficienza e la competitività del "sistema Paese";
2. promuovere il c.d. "buon funzionamento del mercato" secondo lo spirito e i principi del diritto dell'Unione Europea
3. Sviluppare le infrastrutture necessarie, con attenzione al coinvolgimento dei capitali privati attraverso, ad esempio, gli strumenti di *project financing*

\*\*\*\*\*

Come ho ritenuto di segnalare anche al Presidente del Consiglio è necessario – a nostro giudizio – che il perseguimento di questi obiettivi abbia fondamenta solide e queste fondamenta non possono che essere costituite dai seguenti principi:

**A) la certezza del diritto e dei contratti** che – in più – riteniamo debba essere ribadita e garantita con strumenti appropriati e urgenti, anche costituzionali, che fissino il principio del *pacta sunt servanda*. Si tratta di una misura indispensabile per offrire affidabilità agli investitori italiani e stranieri che oggi considerano molto elevato il rischio regolatorio e legislativo, considerato il cambiamento unilaterale dei contratti più volte verificatosi nel



nostro Paese.

**B) il rispetto delle norme in materia di concorrenza e mercato interno, che implica anche un ruolo chiaro dello Stato nell'economia ed i suoi rapporti con il mercato.**

### LIBERALIZZAZIONI E CONTROTENDENZE: RIPUBBLICIZZAZIONE SETTORE AUTOSTRADALE

- Quanto in particolare all'ultimo dei punti ricordati (lettera B) si impone una riflessione di fondo: oggi siamo qui a discutere di un provvedimento importante, con il quale si vuole liberalizzare il mercato, sprigionare nuove forze per la crescita. Sia chiaro, però, che in questo stesso momento esistono forze che spingono verso direttrici opposte che rimangono contro il mercato e fuori dal modello disegnato dalle regole dell'Unione Europea.

Da vari anni – almeno dal 2006 con il caso Autostrade-Abertis e la vicenda dell'art. 12 - aleggia sul comparto autostradale la decisione politica, più o meno palese, di “ri-appropriarsi” del Settore che rappresento.

- Abbiamo sempre condiviso la scelta di superare l'equivoco del doppio ruolo di Anas, quale controllore e controllato, quale concedente e concessionario, quale soggetto regolato (da sé stesso) e soggetto che svolge attività di tipo economico in concorrenza con altri operatori regolati.
- Non possiamo, invece, condividere la scelta che ha portato ad impedire il tempestivo avvio delle gare per le tratte autostradali in scadenza (vedi il caso, più che eloquente, di Centropadane), e che oggi vede la novella Anas Spa quale soggetto facoltizzato a gestire quelle stesse tratte autostradali e quelle che via via andranno in scadenza.
- Senza un confronto concorrenziale, il “mercato delle concessioni” rischierebbe:
  - da un lato, la totale compromissione dello suo sviluppo. Verrebbero estromessi in modo irragionevole ed ingiustificato gli operatori che hanno profuso nel tempo professionalità e risorse finanziarie necessarie all'attuazione degli investimenti infrastrutturali;
  - dall'altro lato, l'irragionevole “regressione” di un settore di mercato già pienamente sviluppato ed efficiente, seguendo una linea direttrice diametralmente opposta rispetto agli indirizzi di politica generale definiti a livello comunitario.

### Realizzazione di infrastrutture e scarsità di risorse finanziarie – una possibile soluzione

L'attuale situazione economico finanziaria in cui versa l'intero panorama internazionale ha messo in discussione molti assiomi del passato: da risorse finanziarie abbondanti, a tassi contenuti ci ritroviamo ora con risorse finanziarie scarse, a tassi crescenti; la molteplicità degli investitori si è

fortemente diradata e tradotta in investitori scarsi e molto selettivi; il concorso pubblico nella realizzazione delle infrastrutture da circoscritto è oramai divenuto quasi inesistente.

Nel passato, inoltre, il meccanismo delle partecipazioni statali aveva consentito di incrementare lo stock di infrastrutture grazie al fatto che i flussi prodotti da un'infrastruttura in esercizio, efficiente, alimentavano la realizzazione di un prolungamento della stessa, di un'altra infrastruttura collegata, ovvero di una contigua o interconnessa. In altre parole, dalla creazione di una massa critica di infrastrutture funzionanti si è potuto generare un flusso di risorse capace di alimentare l'implementazione di altri investimenti.

Oggi molte delle condizioni di cui sopra non sussistono più e molte delle strade percorse in passato non possono essere ripercorse, ma, ciò nonostante, risulta di tutta evidenza che se l'Italia vuole tornare a ragionare in termini di crescita, non si può prescindere dal completamento e dalla realizzazione di grandi infrastrutture, specie di trasporto.

Con specifico riguardo al comparto autostradale oramai sono in scadenza molte delle concessioni di costruzione e gestione affidate, e la prima e più semplice opzione può sembrare quella di rimettere in gara le singole tratte in scadenza, con investimenti di ammodernamento, ma dimensionalmente così come sono state originariamente configurate e senza i contributi pubblici di cui avevano beneficiato in passato. Ossia, con lo stesso taglio del passato, anche se la logica di allora risulta lontana dalla realtà odierna. Non si può dimenticare però che le nuove autostrade si basano su piani economico-finanziari quali, per stare in equilibrio, necessitano molto spesso di un valore di subentro forte che lo Stato non può oramai più garantire.

Un'altra e più efficiente soluzione, quella che mi permetto di portare all'attenzione delle istituzioni quest'oggi, potrebbe invece consistere nel tornare innanzitutto a fare massa critica tra gli investimenti, riunificando più tratte in esercizio ed omogeneizzando le rispettive tariffe, sfruttando in tal modo le loro capacità di produrre reddito, per sopperire attraverso i flussi generati alla contrazione del credito ed all'affievolimento della contribuzione pubblica. In altre parole, la proposta sarebbe di introdurre un meccanismo – anche a livello legislativo – che permetta l'unione tra loro di tratte autostradali differenti, contigue, interconnesse o complementari, in modo da utilizzare la capacità di produrre reddito di alcune per continuare la realizzazione di altre, ovvero per assicurare il loro adeguamento sulla base di nuovi eventuali standard nazionali o internazionali che dovessero venire introdotti.

### IN PARTICOLARE SU ALCUNE NORME PREVISTE DAL DECRETO LEGGE

#### **A) SULL'AUTORITA' PER I TRASPORTI**

L'Authority, che dovrebbe regolare il settore dei trasporti, era già prevista dal precedente decreto Salva Italia, ma non riguardava il settore autostradale e stradale, mentre ora è stata innovata sotto alcuni aspetti.

Sia ben inteso: non siamo contrari ad un'Authority in sé per sé. La nostra Associazione comprende pienamente l'importanza di una regolazione, davvero terza ed indipendente, volta alla

vigilanza del rispetto delle regole, anche se non si può fare a meno di sottolineare come le esperienze europee non conoscono un'Autorithy quale quella che si prefigura nel provvedimento di cui oggi si parla (VEDI ALLEGATO).

Non faccio mistero del fatto che il nostro Comparto avrebbe casomai preferito non introdurre ulteriori soggetti a quelli già esistenti, con il rischio di moltiplicare le attività di regolazione e controllo con nocumento della efficienza ed economicità dell'azione pubblica.

Fermo restando quanto sopra, proseguendo sulla strada intrapresa dal Governo, appare importante garantire comunque la massima chiarezza di compiti e quindi distinguere in modo inequivocabile i ruoli dei soggetti interessati, ribadendo con ancora maggiore chiarezza che all'Autorità spettano mansioni di regolazione (che – è bene ribadirlo – non può che riguardare esclusivamente le future concessioni, come d'altronde già espressamente previsto già nel provvedimento in esame) ed all'Agenzia mansioni di controllo (dell'attuazione convenzionale in primis) in qualità di ente concedente.

In tale contesto, l'Autorità, proprio per la sua terzietà rispetto all'amministrazione concedente ed alle imprese, potrà essere uno strumento "per" il mercato, piuttosto che uno strumento volto a ridurre il ruolo del mercato e dei soggetti che vi operano ed investono; sarà, quindi una Autorità che, nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento comunitario e nazionale (i sopra richiamati certezza del diritto e buon funzionamento del mercato), tutelerà le imprese e i soggetti che hanno deciso di impegnare risorse e capitali.

In ogni caso, qualunque sia il modus operandi prescelto, è necessario mettere in evidenza che un contratto, una volta sottoscritto, non può essere unilateralmente modificato da alcuno (che sia lo Stato o un Authority), ivi incluse le regole tariffarie che ne sono parte essenziale: anch'esse pertanto non sono modificabili unilateralmente.

E' evidente infatti che la sola percezione di rischio che una "Authority" possa modificare, le regole tariffarie inserite nei contratti di Concessione avrebbe come conseguenza la perdita di credibilità di tutto il sistema, allontanando definitivamente gli investitori dal nostro Paese e contraddicendo così la politica di sviluppo annunciata da questo Governo.

#### **B) SULLE COMPETENZE IN MATERIA TARIFFARIA**

Altro nodo che andrebbe rivisto nel testo del decreto legge è quello riguardo la modifica apportata ai poteri della nuova Agenzia per le autostrade, laddove viene inserita un'integrazione secondo la quale i compiti di regolazione tariffaria in mano a detta Agenzia andrebbero esercitati "secondo i criteri e le metodologie stabiliti dalla competente Autorità di regolazione, alla quale è demandata la loro successiva approvazione". Tale integrazione comporta da una parte delle incongruenze testuali, e dall'altra un appesantimento dell'iter approvativo delle variazioni tariffarie.

Quanto alle incongruenze testuali si evidenzia che la formulazione introdotta dal decreto Liberalizzazioni, il quale attribuisce all'Autorità il potere regolatorio con riferimento esclusivo alle nuove concessioni, a causa di una modificazione apportata al ruolo dell'Agenzia delle strade rischia di poter essere interpretata in via generalizzata, ossia riferibile sia ai contratti di concessione che saranno in futuro messi in gara, sia ai contratti già in essere, e ciò in palese

contrasto con il dichiarato intendimento di salvaguardare i contratti già vigenti e con essi la credibilità del Paese verso gli investitori in campo internazionale.

Quanto all'appesantimento dell'iter approvativo delle variazioni tariffarie, non sembra che questo vada incontro alle auspiccate semplificazioni prospettate dal Governo in tema di infrastrutture; infatti, il riconoscimento della variazione tariffaria è già ad oggi soggetto all'avallo del concedente (Agenzia) e all'approvazione di un successivo decreto interministeriale (infrastrutture-Economia).

Il nuovo iter proposto, che vedrebbe da un lato l'Authority dettare principi e metodologie base, e dall'altro lato l'Agenzia recepirli e basare su di essi la propria attività di regolazione tariffaria la quale dovrebbe poi comunque venire sottoposta nuovamente all'authority per verifica ed approvazione, non appare di certo semplificare le cose e fa anzi prevedere un futuro appesantimento di cui non ci pare, in verità, si senta il bisogno.

### ***C) SULL'AFFIDAMENTO DELLA QUOTA DI LAVORI A TERZI***

Si tratta della disposizione che, per i concessionari autostradali "storici", aumenta la quota di lavori da affidare a terzi, la quale passa dall'attuale 40% al 50%.

Ancora una volta si pensa di incidere, con una disposizione ad hoc, sugli assetti stabiliti dai contratti di concessione sottoscritti con lo Stato accollando sui concessionari un rischio regolatorio che il mercato non può tollerare.

E poi sia chiaro: l'Europa non ragiona in termini di riserve di quote di lavori da ricollocare sul mercato. Se il concessionario è in grado di eseguire da sé, tramite la propria organizzazione di impresa, per l'Europa non ha senso l'affidamento a soggetti terzi, il quale, peraltro, comporta costi aggiuntivi soprattutto in termini di tempistica nella realizzazione delle opere e di rischio "contenzioso" che in Italia – lo sappiamo tutti – è particolarmente preoccupante.

Che, poi, queste quote siano imposte per legge è fuori dalla logica comunitaria.

Che poi queste vengano aumentate autoritativamente in spregio degli equilibri contrattuali è illegittimo.

### ***D) SULLE NORME IN MATERIA DI AREE DI SERVIZIO***

Vorrei inoltre mettere in luce l'impatto sulla realtà autostradale della norma che, attribuisce ai gestori degli impianti di distribuzione carburanti la facoltà di allargare la loro offerta commerciale a qualsiasi altro prodotto o servizio.

Nei fatti la norma attribuisce ai gestori oil una sorta di diritto concorrente e asimmetrico rispetto a quello degli operatori dei servizi di ristorazione, individuati invece con procedura competitiva. Inoltre, i primi non sono assoggettati a vincoli convenzionali di qualità e di servizio che, invece, hanno i secondi (ad es. apertura non h24).

Quindi si palesa una incongruenza proprio con quelli che sono i principi guida del Decreto Liberalizzazioni, i principi di concorrenza. In concreto si realizza una concorrenza sleale che, ed è questa la principale preoccupazione del gestore autostradale, porterà nel tempo ad un

generalizzato scadimento della qualità del servizio.

### **E) LIBERALIZZAZIONE DELLE PERTINENZE**

Quanto alla norma di liberalizzazione delle pertinenze, questa domanda all'Autorità di regolazione dei trasporti di individuare le modalità di determinazione delle pertinenze nel progetto dell'infrastruttura.

Il concetto che dovrebbe, a tale proposito essere ben chiaro e costituire punto di partenza per qualsiasi ragionamento è il seguente: le pertinenze autostradali debbono essere previste dal progetto autostradale, considerato nel suo complesso e predisposto dal soggetto deputato alla gestione dell'infrastruttura medesima, al fine di assicurare un adeguato livello di tutela della sicurezza stradale, considerate anche le peculiarità delle autostrade, che impongono una più attenta e marcata valutazione di tali profili (si tratta infatti di infrastrutture riservate al solo traffico veicolare, destinate a lunghe percorrenze e velocità sostenute e proprio per questo soggette, in molti punti del Codice della strada, a discipline differenziate rispetto alle strade "ordinarie").

E' infatti comprovato che, tra i diversi fattori che influiscono sulle prestazioni in termini di sicurezza e di funzionalità di una strada, occupano un posto di rilievo proprio le "aperture", i collegamenti cioè con le "aree laterali" destinate, a vario titolo, ad accogliere i veicoli. E' per questo che il Codice della strada vieta le intersezioni a raso in autostrada; è per questo che il Codice della strada vieta drasticamente, lungo la stessa, l'apertura di accessi privati.<sup>1</sup>

Si tratta pertanto di assicurare la tutela di un interesse superiore, di un motivo imperativo di interesse generale – ossia quello della sicurezza stradale che è principio trainante e prevalente nelle previsioni progettuali dell'infrastruttura e che sembra andare al di là delle competenze proprie dell'Autorità dei Trasporti.

### **F) TERRE E ROCCE DA SCAVO**

Quanto poi alla tematica delle terre e rocce da scavo, il testo del decreto pubblicato demanda la regolamentazione della materia ad un futuro provvedimento Interministeriale da parte del Ministero dell'Ambiente e delle Infrastrutture, nulla statuendo per il periodo transitorio. Ciò non solo non sembra aggiungere nulla di sostanzialmente nuovo alla disciplina prima vigente (l'emanazione di un simile decreto, da parte del Ministero dell'Ambiente, era già prevista all'interno del Testo Unico ambientale nonché all'articolo 39 del D. Lgs. 205/2010), cui si auspicava di dare finalmente piena attuazione con norme integrative efficaci ed in grado di far ripartire gli investimenti, ma rinvia ulteriormente l'adozione di tale provvedimento integrativo. Il tutto nell'ambito di un decreto legge che di per sé, visto il suo carattere di indifferibilità ed urgenza, non consentirebbe né il differimento di scelte nel tempo, né il conferimento di deleghe di alcun tipo.

---

<sup>1</sup> Rimane comunque inteso che, in tale sistema attualmente vigente e fondato sull'esigenza di assicurare la tutela della sicurezza stradale, la concorrenzialità risulta sempre e comunque pienamente assicurata dall'obbligo per i concessionari autostradali di affidare le pertinenze in parola soltanto previo espletamento di procedure competitive e dunque attraverso una effettiva apertura al mercato.

[Digitare il testo]

[Digitare il testo]

[Digitare il testo]

Tutto ciò a detrimento della auspicata semplificazione nella realizzazione delle opere pubbliche ed anzi con il pericolo reale di addivenire ad un forte rallentamento delle stesse in un periodo così delicato della nostra economia.



Association Européenne des Concessionnaires  
d'Autoroutes et d'Ouvrages à Péage

## ALLEGATO

### REGOLAZIONE DEL SETTORE AUTOSTRADALE IN EUROPA

#### AUSTRIA

**Concedente:** Stato

**Regolatore del mercato delle concessioni:** Ministero federale dei Trasporti; in Austria esiste un unico concessionario statale Asfinag

**Regolatore delle tariffe:** Ministero federale dei Trasporti

**Autorità indipendente:** non esiste alcuna autorità indipendente per il controllo o la regolazione del settore.

#### CROAZIA

**Concedente:** lo Stato, più precisamente il Ministero della Navigazione, dei Trasporti e delle Infrastrutture

**Regolatore del mercato delle concessioni:** sempre il suddetto Ministero, che prepara le gare, valuta e aggiudica i contratti di concessione, monitorandone anche l'applicazione, la performance dei piani finanziari, l'espletamento degli obblighi che il concessionario deve rispettare in virtù del contratto di concessione, ecc. Da notare che in Croazia le concessioni autostradali sono gestite da società private (talora anche in *joint venture*)

**Regolatore delle tariffe:** le tariffe di pedaggio sono anch'esse stabilite dal Ministero della Navigazione, dei Trasporti e delle Infrastrutture. I criteri di definizione delle tariffe di pedaggio sono elencati nel *Public Roads Act* (la legge croata che regola il sistema della concessioni autostradali nel paese). Gli aggiustamenti tariffari annuali sono proposti dalle concessionarie e discussi con lo Stato, che poi li approva o meno.

**Autorità indipendente:** non esiste alcuna autorità indipendente per il controllo o la regolazione del settore, né per intervenire sulle tariffe di pedaggio, sui cui livelli, come si è visto, è lo Stato ad avere la decisione finale.

#### FRANCIA

**Concedente:** E' solo ed esclusivamente lo Stato francese che ha potere di controllare le società concessionarie, di bandire le gare, di regolare il mercato concessorio

**Regolatore del mercato delle concessioni:** idem lo Stato

**Regolatore delle tariffe:** ancora una volta solo ed esclusivamente lo Stato francese: le società concessionarie possono fare delle proposte allo Stato, proponendo livelli tariffari che tengano conto dell'equilibrio finanziario delle concessioni stesse (ad es. sottolineando la qualità, l'efficienza, la sicurezza della rete ed i relativi investimenti delle concessionarie a tal fine), ma chi decide in ultima analisi è sempre e comunque solo lo Stato.

**Autorità indipendente:** No non c'è, anche se, sin dal 2010 lo Stato francese ha introdotto una sorta di "controllo democratico diretto" sulle concessioni: il Ministero ha infatti creato un "Comitato degli Utenti della Rete Nazionale" costituito da parlamentari, giornalisti, associazioni dei consumatori e sindacati dei camionisti e presieduto da un Alto Dirigente del Ministero. Il Comitato si fa portavoce delle aspettative degli utenti; presenta proposte e delinea percorsi di miglioramento del servizio offerto sulla rete, emanando anche raccomandazioni sulle tariffe applicate nella parte della rete sottoposta a pedaggio. Benché il Comitato prenda in esame teoricamente sia la rete non





soggetta a pedaggio sia quella che lo è, concentra tuttavia le sue attività prevalentemente sulle concessioni e ancor più sulle tariffe. Ciò non ostante è sempre lo Stato ad avere l'ultima parola sulle tariffe.

#### IRLANDA

**Concedente:** il Governo attraverso la *National Roads Authority*, ente che si occupa della gestione delle gare, del controllo sulle concessionarie, dell'aggiudicazione dei contratti di concessione.

**Regolatore del mercato delle concessioni:** idem Governo

**Regolatore delle tariffe:** le tariffe sono stabilite dal Governo ed indicate nel contratto di concessione, ove si indicano anche i criteri per gli aggiustamenti tariffari (tenendo conto delle classi veicolari e dell'inflazione annua).

**Autorità indipendente:** non esiste alcuna autorità indipendente di controllo.

#### PORTOGALLO

**Concedente:** il Governo; quest'ultimo demanda comunque la supervisione delle concessioni all'Istituto delle infrastrutture stradali, ente pubblico, denominato INIR ([www.inir.pt](http://www.inir.pt))

**Regolatore del mercato delle concessioni:** idem Governo e INIR

**Regolatore delle tariffe:** stabilite dal Governo ed attualizzate su base annuale

**Autorità indipendente:** non esiste alcuna autorità indipendente: le tariffe di pedaggio vengono stabilite dal "*Inspecção Geral de Finanças*" organo interno allo Stato

#### REGNO UNITO

**Concedente:** il Governo, nella fattispecie il Dipartimento dei trasporti che si occupa anche di indire le gare per la messa in concessione delle tratte autostradali.

**Regolatore del mercato delle concessioni:** idem Governo

**Regolatore delle tariffe:** la situazione di M6 (Macquarie) è particolare poiché le tariffe sono lasciate al mercato. Solo per i pedaggi sui ponti intervengono i Consigli regionali di concerto con il Dipartimento dei trasporti.

**Autorità indipendente:** non esiste alcuna autorità indipendente di controllo.

#### SLOVENIA

**Concedente:** agenzia statale "*Capital Assessts Management Agency of the Republic of Slovenia*"

**Regolatore del mercato delle concessioni:** Ministero dei Trasporti

**Regolatore delle tariffe:** Governo

**Autorità indipendente:** non esiste alcuna autorità indipendente per il controllo o la regolazione del settore.

#### SPAGNA

**Concedente:** Governo centrale e governi autonomi regionali

**Regolatore del mercato delle concessioni:** il mercato delle concessioni è regolato da leggi dello Stato valide per tutti i concedenti

**Regolatore delle tariffe:** concedente

**Autorità indipendente:** la *delegacion de Gobierno en las sociedades concesionarias de autopistas de peaje* (delegazione del Governo nelle società concessionarie delle strade nazionali) ha funzioni ispettive, di controllo e di supervisione sulle concessioni governative centrali. Le variazioni tariffarie annuali sono soggette alla sua approvazione, benché si tratti di una procedura meramente burocratica.