

IL PEDAGGIO OMBRA DELL'A69

L'autostrada A69 fra Carlisle a Newcastle, nel nord dell'Inghilterra, è da pochi mesi il primo caso di un contratto di concessione Dbfo, cioè di progettazione, finanziamento e gestione, finanziato da privati e remunerato mediante un "pedaggio ombra" versato dal Governo inglese, in attesa di dare il via a un vero e proprio pagamento diretto da parte degli utenti





CONCESSIONARIO

Road Link Ltd.
Concessione: 30 anni.
Azionisti: Morrison Construction, Christiani & Nielsen, Henry Boot Construction, Pell Frischmann, Impregilo spa, Autostrada Torino-Milano, Sina.

PROGETTO

Ove Arup & Partners
REALIZZAZIONE
 Joint Venture fra Morrison Construction, Christiani & Nielsen, Henry Boot Construction e Impregilo spa. ▶

Il primo aprile 1996, nel Regno Unito, è entrato in vigore il primo contratto "Dbfo" (*Design, Build, Finance and Operate*) per l'autostrada A69 che collega Carlisle a Newcastle e corre parallela (e in un punto lo attraversa) al Vallo di Adriano realizzato nel secondo secolo dopo Cristo.

La concessione è stata assegnata il 12 gennaio scorso alla Road Link, una società alla quale partecipano, sia nella concessionaria che nella *Joint Venture* di costruzione l'Impregilo e nella sola concessionaria, con una quota modesta, l'autostrada Torino-Milano e la Sina. L'oggetto della concessione, dalla durata di 30 anni, è la gestione di una autostrada di 84 chilometri, che da un lato ha un *cash flow* costituito da pedaggi versati direttamente dal Governo inglese, e dall'altro implica il suo progressivo miglioramento, con programmi di ripristino, miglioramento e ampliamento a carico del concessionario; in particolare, nell'immediato i nuovi lavori da eseguire consistono nella realizzazione ex novo della circoscrizione di Haltwhistle, circa 3,2 km, con di due nuovi ponti sul fiume South Tyne e un ponte sopra la linea ferroviaria che collega Carlisle a Newcastle, il tutto per un costo di almeno 50 miliardi di lire.

CARATTERISTICHE DI UNA CONCESSIONE DBFO.

Un contratto Dbfo fa parte degli schemi Pfi (*Private Finance Initiatives*) che noi chiameremmo privatizzazioni e per i quali il Governo inglese ripete, quasi ossessivamente, gli slogans: "value for money" e "transfer of risk"; il settore privato deve cioè fornire delle prestazioni adeguate alle remunerazioni che riceve e deve assumersene i rischi.

Le gare, per queste privatizzazioni, vengono indette dopo che per due/tre anni ne sono stati studiati tutti gli aspetti: economico, giuridico, fiscale da un gruppo di lavoro costituito dall'ente concedente, da degli studi legali, da degli *auditors* e da una *merchant bank*.

LA GARA PER LA A69.

Alcuni mesi prima di indire le prequalifiche a tutte le società considerate potenzialmente in grado di partecipare alle gare (circa 120) è stata inviata una matrice di rischi (che ne dettagliava circa 160) con la richiesta di indicare quali erano i rischi che le singole società ritenevano di assumersi.

Le prequalifiche si sono svolte il 30 novembre 1994 e quattro gruppi sono stati ammessi a partecipare alla gara vera e propria, indetta per il giugno dell'anno successivo.

Per quanto riguarda l'aspetto "rischi anomali" i documenti di gara chiedevano di indicare quale sarebbe stato il livello di rischio che il concorrente riteneva di poter prendere per:

- *latent defects* (vizi occulti) delle strutture (nella A69 ci sono 134 manufatti, per i quali una banca dati raccoglie tutte le informazioni di ogni singola struttura: progettazione iniziale, progettazione definitiva, costruzioni, interventi, manutenzioni ecc.).
- danni derivanti da manifestazioni di protesta.

I due elementi "di rischio" venivano quantificati e nella valutazione delle offerte sono aggiunti al valore attuale dei futuri pedaggi che il concorrente si aspetta di introitare durante i 30 anni della concessione.

Al termine della concessione la strada deve essere resa al concedente in condizioni tali da avere una vita media residua di altri 10 anni.

I pedaggi servono pertanto non solo per pagare le spese di gestione e operative, rimborsare i prestiti, dare una remunerazione a chi ha apportato il capitale di rischio, ma anche per rinnovare completamente l'autostrada.

PEDAGGI REALI E PEDAGGI OMBRA.

Gli inglesi ritengono che nel continente i costi di riscossione dei pedaggi siano troppo elevati; per questa ragione stanno studiando e provando un sistema che, partendo dai punti di registrazione permanente del traffico esistenti, dovrebbe scalare i pedaggi di una "viacard" che ogni veicolo deve tenere a bordo. Qualora la "viacard" fosse esaurita, il proprietario dell'autoveicolo riceve a casa una foto e multa.

Nell'attesa che questo sistema venga realizzato, ovvero, molto più probabilmente, nell'attesa di poter trovare il momento adatto per poter imporre un pedaggio agli utenti delle autostrade, il Governo ha deciso di pagare i concessionari con delle *shadow tolls*, cioè pedaggi ombra pagati dal Governo stesso.

Sulla A69 da tempo ci sono 13 installazioni per la rilevazione del traffico che distinguono i veicoli leggeri e i veicoli pesanti: si hanno pertanto tutti i dati per analizzare nel tempo lo sviluppo dei flussi del traffico.



◀ Veduta dell'autostrada A69 nei pressi di Haltwhistle, con il progetto di bypass della cittadina.

▲ In alto, schema della rete autostradale inglese, di cui l'A69 è uno dei tratti che il Governo desidera migliorare.

▲ Vista di un tratto della A69, oggetto di una concessione trentennale ai privati con pedaggi pagati dallo Stato inglese.

PROJECT FINANCING

DATI QUANTITATIVI

Lunghezza: 84,3 km, dei quali 3,2 per la nuova circonvallazione di Haltwhistle, con 3 ponti, dei quali 2 sul fiume South Tyne e 1 su una linea ferroviaria.

TEMPI

Definizione progetto: 1978.
Consultazioni pubbliche: 1978-90. *Prequalifiche:* 1994. *Gara di concessione:* 1995. *Concessione:* 12 gennaio 1996. *Inizio gestione e lavori di adeguamento:* 1 aprile 1996. *Termine concessione:* 2026.

Questa analisi, in aggiunta a considerazioni sullo sviluppo economico del paese e dell'area, permette di estrapolare delle previsioni di traffico a 30 anni.

Nei documenti di gara veniva data ai concorrenti la possibilità di proporre quattro bande di livelli del traffico, ognuna con un suo pedaggio per veicolo/chilometro, salvo che per la quarta banda ove il pedaggio deve essere uguale a zero perché il Governo non vuole pagare cifre impreviste nel caso di incrementi anomali del traffico. La ripartizione in bande è, a pensarci bene, uno strumento che permette di calibrare il livello di rischio traffico che il potenziale concessionario e, conseguentemente le banche finanziatrici, si farà carico.

UNA SOLUZIONE IN VIA DI SVILUPPO.

Ogni gruppo di imprese che partecipa alla gara per i progetti Dbfo, è convinto di aver fatto la scelta più intelligente e conserva gelosamente segrete le formule che ha elaborato. Alcune riviste specializzate hanno pubblicato, nei mesi scorsi, articoli prospettando le alternative che si possono adottare nella strutturazione delle bande, sperando così di ottenere dei commenti da parte dei diversi gruppi: si sono trovate davanti ad



un silenzio assoluto. Ciò è comprensibile perché, in questi mesi sta per uscire la terza tornata di gare per privatizzare altre autostrade.

Nel contratto di concessione sono previste anche le norme che regoleranno il passaggio dagli *shadow tolls* al pedaggio reale, pagato dagli utenti quando il sistema di esazione elettronica diventerà operante.

I pedaggi sono pagati mensilmente alla società concessionaria. L'entità dell'ammontare dei pedaggi può però essere:

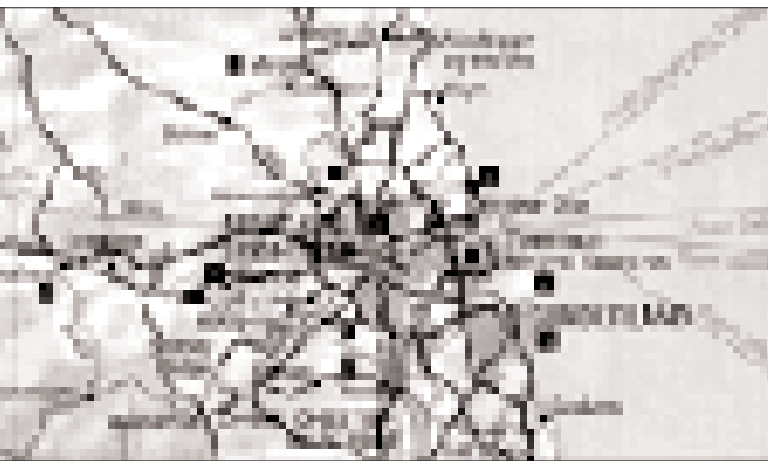
- incrementato attraverso l'applicazione di formule di incentivazione legate a parametri connessi alla qualità dei servizi offerti e alla sicurezza dell'autostrada
- ridotto, per la chiusura temporanea di corsie, con penalizzazioni parametrate su una quantificazione degli inconvenienti causati agli utenti.

LE PRIME ESPERIENZE DEL DBFO DELL'A69.

Per quanto riguarda l'operatività dell'autostrada A69 a tutt'oggi si è verificato un solo incidente mortale e la Highway Agency (Ente del ministero dei Trasporti che sovrintende al controllo della costruzione e gestione delle autostrade) ha espresso per iscritto i suoi compli-



▲ Planimetria generale della A69.



menti per l'efficacia del modo in cui è stata gestita questa penosa emergenza.

La documentazione contrattuale per formalizzare la concessione è stata firmata il 12 gennaio 1996 ed è costituita da 17 testi. La negoziazione è stata lunga e complessa perché:

- si tratta del primo contratto Dbfo e quindi si crea un precedente;
- si opera con delle proposte di finanziamento delle banche "fully committed" e pertanto ogni minima modifica della allocazione dei rischi, dell'economicità del progetto ecc., deve essere prima negoziata tra concedente e concessionario e poi deve essere approvata dalle banche.

Al finanziamento di questo progetto ha partecipato anche il San Paolo di Torino attraverso la sua filiale di Londra e la Bei.

In questa fase è stato premiante l'apporto di Impregilo che ha portato sul tavolo delle negozia-



zioni quel concreto buon senso che deriva dalla esperienza acquisita negoziando in Europa e Sud America la concessione di lotti autostradali alcuni dei quali sono stati anche acquisiti come l'accesso Nord di Buenos Aires.

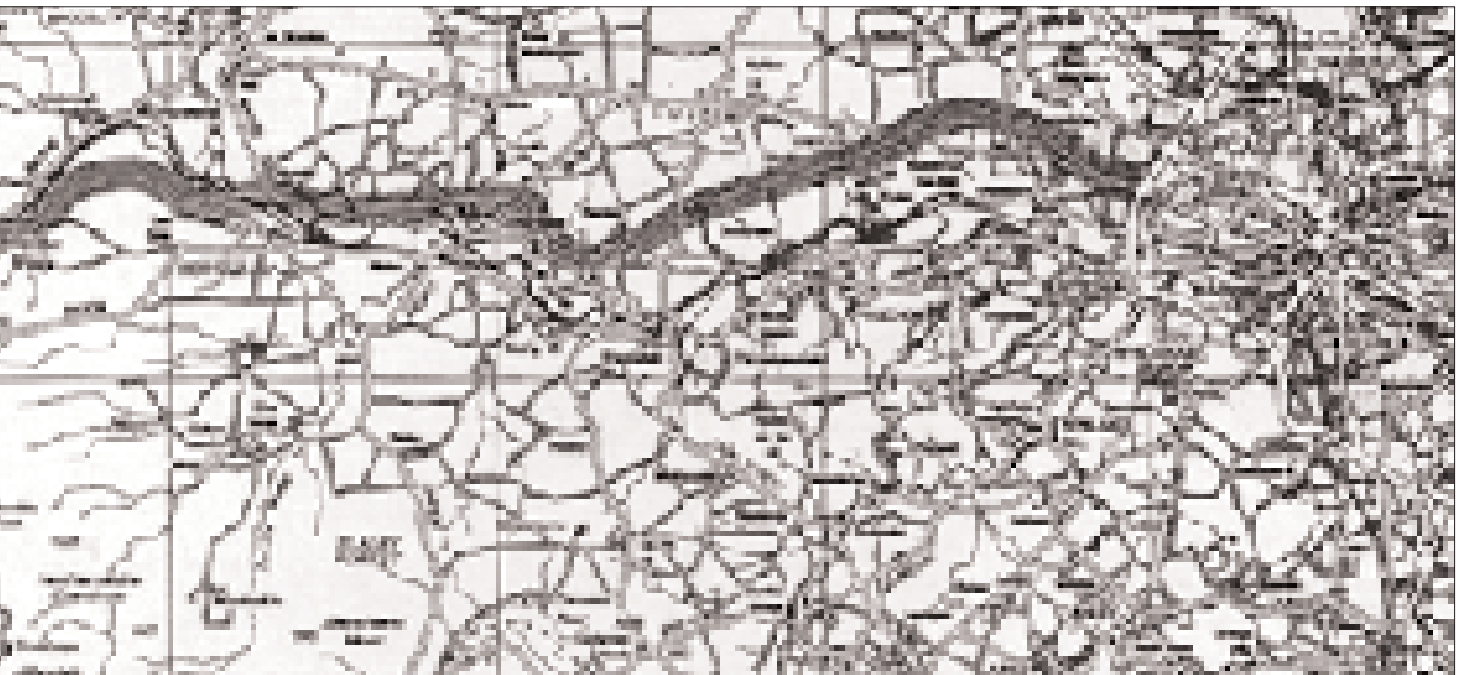
C'è stato però un limite "naturale" a queste discussioni (cui partecipano tre studi legali: uno studio che assiste il concedente, un secondo per il concessionario e un terzo per le banche): la data di nidificazione degli uccelli; per la costruzione della circonvallazione di Haltwhistle si deve infatti distruggere circa un chilometro di siepi nate per realizzare le famose *enclosures*, cioè quelle recinzioni che trasformavano in privati i terreni pubblici e che hanno avuto la massima diffusione nella seconda metà del settecento.

Orbene se gli uccelli nidificano e depositano le uova, non si possono abbattere queste siepi e si deve quindi attendere molti mesi fintanto che tutti i nuovi nati siano diventati pienamente autonomi, e ciò distrugge

il *cash flow* del progetto che non può reggere simili ritardi. Sembra inverosimile ma la dura realtà è che si è lavorato sia durante le festività natalizie che durante le festività del nuovo anno.

Una annotazione curiosa sui tempi di realizzazione di una opera pubblica nel Regno Unito: il progetto per la circonvallazione di Haltwhistle, concepito nel 1936, è stato definito nel 1978, ci sono state delle consultazioni pubbliche nel 1978, 1988 e 1990, il Ministro ha deciso di realizzarlo nel luglio 1994 e i lavori sono iniziati nell'aprile 1996.

Giuseppe Faleschini



▲ In alto, pianta di inquadramento del territorio attraversato.

▲ Veduta dell'autostrada.