

# Le Reti transeuropee di trasporto e il loro finanziamento

di Germano Guglielmi

Contributo per il Gruppo ASTRID sul Bilancio europeo –3 novembre 2009

## La domanda di trasporto e lo sviluppo sostenibile

Elemento cardine della crescita economica, i trasporti sono stati oggetto nel corso degli ultimi decenni, di un aumento esponenziale della domanda e rivestono un'importanza cruciale nella competitività dell'UE e nel raggiungimento degli obiettivi della strategia di Lisbona. Tra il 1995 e il 2005 il trasporto delle merci e quello dei passeggeri sono aumentati rispettivamente del 31,3% e del 17,7%; con riferimento alle merci, in particolare, la crescita è stata superiore all'incremento del PIL (EC – DG TREN 2007) e le previsioni della Commissione UE confermano tale *trend* anche per il futuro.

I trasporti sono elementi imprescindibili della mobilità e della globalizzazione ma producono anche notevoli costi esterni per la collettività e sono tra i maggiori responsabili del cambiamento climatico. Il settore trasporti produce il 26% delle emissioni di CO<sub>2</sub>, di queste l'84% è imputabile al trasporto stradale mentre il 12% a quello aereo (EC WP review 2005). Dagli anni novanta l'Europa ha definito una strategia di riequilibrio modale a favore delle modalità maggiormente eco-sostenibili, tra le quali in particolare il trasporto ferroviario, basata su tre “pilastri”: l'apertura del mercato, la riduzione dei costi esterni prodotti (cd. *Polluter pays principle*) e la realizzazione di un'efficiente rete europea di trasporto.

Tuttavia le politiche comunitarie sono state perseguite solo in parte. L'Unione Europea ha profuso un notevole impegno nei processi di liberalizzazione e i “pacchetti comunitari” si sono susseguiti in tutti i settori del trasporto ma il quadro legislativo è ancora incompleto e, soprattutto, manca di uniformità a livello europeo<sup>1</sup>. Infatti, alcuni segmenti di mercato sono ancora chiusi o, seppur aperti, vedono il permanere di ostacoli di tipo amministrativo burocratico che ritardano l'effettivo *level playing field* (Ambrosetti 2009). Con riferimento alla riduzione dei costi esterni prodotti dalle singole modalità di trasporto e, in particolare, da quelle più inquinanti, il percorso da

---

<sup>1</sup> Nel trasporto ferroviario, a una prima direttiva degli anni novanta sono seguiti ben tre “pacchetti” di direttive e regolamenti che, tuttavia, hanno limitato la liberalizzazione al trasporto delle merci e, a partire dal 1° gennaio 2010 a quello internazionale dei passeggeri. L'apertura del mercato nazionale dei passeggeri è lasciata ai singoli Stati membri (CER, 2008).



compiere è ancora maggiore. Nel 1999 è stata approvata una direttiva comunitaria, cd. eurovignette (dir. 1999/62) che, partita con l'ambizione di riprendere gli esempi austriaco e svizzero di imposizione di pedaggi maggiorati per il trasporto stradale delle merci, si è limitata a mettere ordine nel sistema di pedaggio autostradale europeo limitando la possibilità di imporre pedaggi maggiorati a casi molto ristretti e, comunque, riferiti sempre al solo costo dell'infrastruttura senza tenere conto dei costi esterni prodotti.

### **La Rete trans-Europea dei Trasporti come bene pubblico di rilevanza Europea**

Il terzo “pilastro” sul quale si regge la strategia Europea sui trasporti è la realizzazione di un'efficiente rete di trasporto.

Il progetto della Rete trans-Europea dei Trasporti (*Trans-European Transport Network – TEN-T*) è stato lanciato dal Consiglio Europeo di Essen del 1994 ed è proseguito con l'identificazione di 14 progetti di portata Europea. Con l'ingresso dei nuovi Stati membri si è in seguito reso necessario procedere ad un aggiornamento della lista dei progetti trans-europei. L'aggiornamento è stato condotto dal “Gruppo di Alto Livello” presieduto dal Commissario Van Miert ed è stato ratificato nel 2004 dalla Commissione con l'identificazione degli attuali 30 Progetti Prioritari da realizzare entro il 2020. Di tali Progetti Prioritari 18 riguardano il trasporto ferroviario e 3 il trasporto combinato strada-ferrovia.

Oltre alla funzione di sostegno alla crescita, all'occupazione e di lotta al cambiamento climatico, la Rete trans-Europea dei Trasporti riveste il ruolo di bene pubblico europeo avendo lo scopo di assicurare - come definito nel Trattato dell'Unione Europea agli articoli 154-156 - la coesione economica e sociale dell'Unione Europea e la libertà di movimento dei suoi cittadini. La Rete ricopre un ruolo strategico di rilevanza Europea, integrando tutti gli Stati dell'Unione, anche quelli più periferici e assicurando agli stati centrali lo sbocco al mare; ruolo che spesso prescinde dall'interesse immediato degli Stati sul cui territorio è realizzata nello specifico. In considerazione della sua stessa natura transnazionale, la Rete è finanziata attraverso il bilancio dell'Unione.

### **La realizzazione e il finanziamento della Rete TEN-T**

Ad oggi solo 3 dei 30 Progetti Prioritari sono stati integralmente completati: si tratta del collegamento Øresund tra Svezia e Danimarca, dell'aeroporto di Malpensa e della linea Betuwe (collegamento tra il porto di Rotterdam e la Germania) mentre in alcuni casi si è assistito alla consegna di importanti sezioni di progetti prioritari come la Norimberga-Ingolstadt, la Madrid-

Barcellona, la Vaires-sur-Marne-Baudrecourt (TGV Est) e in Italia la Torino-Novara, la Roma-Salerno e la Milano-Bologna (la consegna delle sezioni mancanti dell'asse Torino-Milano-Roma-Salerno avverrà alla fine del 2009). Tuttavia, nel loro complesso, i Progetti da completare scontano problemi sensibili. La politica sulle TEN-T, infatti, mentre ha registrato risultati positivi in termini di coordinamento e regolazione deve affrontare l'ostacolo rappresentato dal lievitare degli investimenti necessari e dalla difficoltà nel reperire un adeguato livello di finanziamenti.

A fronte di una stima iniziale di 250 miliardi di euro, nell'ultima previsione Europea del 2008 gli investimenti necessari sono lievitati fino a circa 400 miliardi e, al termine delle Prospettive Finanziarie 2007-2013 la quota di investimenti ancora da finanziare per completare i 30 Progetti Prioritari sarà, secondo la Commissione Europea, di almeno 120 miliardi di euro, pari a circa un terzo del costo totale (EC, TEN-T progress report 2008). Tale stima è in continuo aumento (nel corso dei TEN-T Days di Napoli del 20-21 ottobre 2009 si è parlato di €145 miliardi) a causa di una molteplicità di fattori quali: la crescente complessità delle specifiche tecniche; i ritardi nella consegna dei sub-appalti; l'aumentare delle opere correlate necessarie per affrontare i sempre maggiori problemi legati all'impatto ambientale e urbanistico; la riduzione degli stanziamenti e i ritardi nella loro erogazione nel periodo 2007-2013.

Le Reti TEN-T hanno visto, ai fini del loro finanziamento, principalmente il ricorso a *grant* a fondo perduto da parte di soggetti pubblici Europei e nazionali. Il finanziamento comunitario avviene sulla base di un regolamento comunitario (reg. 680/2007) che stabilisce l'erogazione di contributi a fondo perduto (Fondi TEN) essenzialmente a vantaggio dei Progetti Prioritari. Nelle intenzioni della Commissione il contributo comunitario avrebbe dovuto attivare un effetto leva nei confronti degli investimenti degli Stati membri e dei soggetti privati. Per le Prospettive Finanziarie 2007-2013, la Commissione aveva proposto di stanziare la somma di 20 miliardi di euro con l'intenzione di attivare investimenti per 140 miliardi ma durante le trattative tra gli Stati membri per la definizione del budget UE, gli stanziamenti per le Reti TEN si sono assestati a "soli" 8 miliardi di euro (pari allo 0,9 % del bilancio complessivo UE) mettendo a rischio la sostenibilità dei progetti TEN.

Nel corso degli anni si è cercato di trovare maggiori fondi da destinare alla costruzione delle reti infrastrutturali di trasporto anche attraverso modalità alternative ai tradizionali contributi pubblici a fondo perduto, ricorrendo a forme di *Project Financing* o di Partenariati Pubblico Privati (PPP). La differenza tra i due strumenti è essenzialmente nel ruolo del soggetto pubblico. Nel

*Project Financing* il rimborso del debito o del capitale di rischio avviene unicamente, o quasi unicamente, con l'autofinanziamento attraverso gli introiti derivanti dalla gestione dell'opera finanziata mentre nel PPP assume un ruolo, più o meno rilevante, anche il soggetto pubblico con la partecipazione al finanziamento dell'opera o con l'assunzione di una parte del rischio connesso alla realizzazione del progetto.

La costruzione di infrastrutture, in particolare di quelle ferroviarie, presenta nella quasi totalità dei casi elevati investimenti, tempi di realizzazione molto lunghi e forti rischi (di costruzione, tecnologici e di mercato) che scoraggiano il ricorso al *Project Financing* senza la compartecipazione del soggetto pubblico nel co-finanziamento dell'opera o nell'assunzione di almeno una parte dei rischi. Il caso dell'Eurotunnel ne è un esempio: l'elevato investimento necessario, pari a circa 15 miliardi di euro in valori attuali, è stato finanziato integralmente dal mercato attraverso la raccolta di capitale di rischio (da investitori istituzionali e piccoli risparmiatori) e ricorrendo all'indebitamento. Tuttavia, gli introiti della gestione dell'opera - nonostante una forma di sostegno pubblico che ha assicurato un pedaggio minimo garantito per dieci anni, mitigando il rischio di mercato - non hanno consentito la sostenibilità dell'investimento e hanno reso necessarie due ristrutturazioni del capitale e del debito attraverso procedure straordinarie. Inoltre l'elevato investimento si associa ai problemi nel definire l'esatto perimetro dei benefici generati. È necessario infatti considerare che le infrastrutture sono un bene pubblico crea esternalità positive per la collettività non completamente catturate dai flussi di cassa generati dalla gestione dell'infrastruttura.

L'elevato investimento, il perimetro dei benefici generati e i bassi rendimenti fanno sì che tali infrastrutture non possano essere finanziate interamente con capitale privato ma che le uniche forme innovative di finanziamento, alternative ai contributi pubblici a fondo perduto, praticabili con una ragionevole speranza di successo siano i Partenariati Pubblico Privati. Esperienze positive di PPP sono state la realizzazione dell'Arlanda Express e il finanziamento della Perpignan-Figueras. Nella prima opera (costata circa 600 milioni di euro), che collega la stazione centrale di Stoccolma all'aeroporto, si è sommato un finanziamento pubblico a fondo perduto e del capitale privato (il 75% del totale) fornito da un pool di investitori garantiti dalla gestione dell'opera assicurata per 40 anni. Il collegamento ferroviario si è dimostrato profittevole e ha raccolto un buon successo commerciale. La Perpignan-Figueras, non ancora ultimata, ha un costo stimato di circa 1 miliardo di euro (il 43% versato da investitori privati ai quali è stata affidata la concessione per 50 anni).

Affinché i progetti di partenariato pubblico privato nelle costruzioni delle infrastrutture ferroviarie abbiano buone possibilità di successo, il coinvolgimento del soggetto privato dovrebbe

avvenire, in un quadro normativo, regolamentare e contrattuale che preveda una chiara definizione dei rischi attraverso precisi standard studiati appositamente per il settore ferroviario. La ripartizione dei rischi tra soggetto pubblico e privato riveste notevole importanza oltre che ai fini della sostenibilità finanziaria anche a quelli del deconsolidamento dal bilancio pubblico del costo dell'investimento. Infatti, affinché il PPP possa essere considerato un investimento *off-balance* è necessario che sia trasferito al soggetto privato il rischio di costruzione e almeno uno tra rischio di disponibilità e rischio di domanda (Eurostat 2004).

### **Prospettive per il futuro della rete e per il suo finanziamento**

All'inizio del 2009 la Commissione ha lanciato (EC, TEN-T green paper 2009) la procedura di consultazione sul futuro della Rete TEN-T. I punti aperti sono molti anche perché la globalizzazione e il crescente traffico marittimo hanno dimostrato come si debba investire ancora di più in queste infrastrutture, in particolare attraverso la connessione del sistema ferroviario con quello portuale e collegando tra loro i singoli Progetti Prioritari realizzando un *Core Network* Europeo. Il completamento dei Progetti già iniziati e il futuro sviluppo della Rete richiederanno ingenti risorse finanziarie che in considerazione della natura della Rete e della situazione economico-finanziaria degli Stati Membri dovranno necessariamente comportare un'assunzione di maggiori responsabilità da parte dell'Unione Europea attraverso il reperimento di maggiori risorse finanziarie. Basandosi sul costo da sostenere e sull'effetto leva atteso, lo stanziamento comunitario per le prossime Prospettive Finanziarie 2014-2020 dovrebbe essere di almeno 20 miliardi di euro.

Sarebbe inoltre necessario trovare risorse aggiuntive che si sommino ai Fondi TEN-T messi a disposizione dall'UE e a quelli degli Stati membri. Un elemento di sicuro interesse in questo senso è il *Marguerite Equity Fund* istituito per finanziare le infrastrutture nei settori idrico, portuale, ferroviario, e delle reti di trasmissione elettrica. L'elemento di novità, rispetto fondi di *Private Equity* "tradizionali" è la finalità non speculativa, l'orizzonte temporale di lungo periodo e il sostegno istituzionale della Commissione Europea (vedi *infra* Bassani, Reviglio).

Altre possibili risorse aggiuntive potrebbero essere raccolte con il ricorso a "Euro Bond" garantiti dal bilancio UE e gestiti dalla BEI come suggerito anche nella recente campagna elettorale per l'elezione del Parlamento Europeo da alcuni candidati e da numerosi *opinion makers* (vedi *infra* Salvemini), oppure attraverso nuove risorse proprie "per natura".

Sono numerose le possibili nuove entrate da reperire nell'ambito di politiche comunitarie: una soluzione interessante potrebbe essere quella di utilizzare le entrate provenienti dalla direttiva



eurovignette (cit. *supra*) che diventerebbero una sorta di tassa di scopo per la costruzione delle infrastrutture di rilevanza europea. La direttiva eurovignette, come accennato in precedenza, consente attualmente agli Stati Membri l'imposizione di pedaggi per coprire soltanto parte del costo infrastrutturale e la proposta di revisione della direttiva attualmente in discussione presso le istituzioni Europee si limita a prevedere l'introduzione di un pedaggio che compensi parte dei costi esterni. L'intervento di riforma dovrebbe essere molto più ambizioso: l'internalizzazione dei costi esterni dovrebbe essere la più completa possibile, includendo anche quelli prodotti dalle emissioni di CO<sub>2</sub>, e le entrate dovrebbero essere conferite direttamente all'UE per finanziare le Reti TEN-T. Tale soluzione otterrebbe, tra l'altro, anche il vantaggio per il mercato interno di superare le difformità applicative nei vari Paesi UE. Infatti, l'attuale direttiva si limita a prevedere che gli Stati siano autorizzati, ma non obbligati, ad introdurre il pedaggio. Ad oggi molti paesi preferiscono evitare il dissenso e rimandare il momento della soluzione dei problemi della mobilità sostenibile .



## **Bibliografia**

European Commission, DG TREN, Statistical Pocketbook 2007.

European Commission, Mid-term review of the white paper on the European transport policy (2005)

Community of European Railway and Infrastructure Companies (CER), European Railway Legislation Handbook (2008).

The European House-Ambrosetti, Liberalizzazione e Competizione: lo sviluppo delle infrastrutture e dei servizi ferroviari in Europa e in Italia (2009).

Direttiva 1999/62/CE – come modificata dalla Direttiva 2006/38/CE - relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture.

European Commission, TEN-T Progress Report 2008.

Regolamento (CE) n. 680/2007 che stabilisce i principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee dei trasporti e dell'energia.

European Commission, Green Paper, TEN-T A policy review (2009).

Eurostat decision on treatment of PPP's, 11 February 2004.