

## **ASECAP summit. Venezia 2008**

### **Una rete autostradale per l'Europa : il mercato e le condizioni**

Venezia, 9 marzo 2008

Tavola rotonda su :

### **Crescita sostenibile e finanziamento della rete transeuropea di trasporto TEN-T**

Scaletta dell'intervento di

**Paolo Costa**

Presidente Commissione Trasporti e Turismo, Parlamento Europeo

#### **1. Crescita, integrazione e coesione europee e TEN-T**

Non c'è crescita europea, non c'è integrazione europea, non c'è coesione europea senza una vera rete transeuropea di trasporto che :

- a) colleghi in modi tecnologicamente avanzati --per aver incorporato ogni possibile progresso tecnologico-- ogni rilevante punto A con ogni rilevante punto B dell'Unione Europea
- b) colleghi l'intera rete con i principali punti di interscambio (porti e aeroporti) dell'Europa con il resto del mondo.

L'obiettivo a) è operativamente presente nel dibattito europeo sin dai primi anni '90 ; l'obiettivo b) si sta imponendo ora con il crescere dei rapporti esterni dell'UE anche per l'affermarsi di una nuova geografia della produzione a scala mondiale.

L'esigenza di ammodernamento tecnologico riguarda il modo ferroviario in tutta Europa, mentre quella di ammodernamento del modo strada è prevalentemente concentrata nei paesi della « nuova Europa », i paesi dell'Europa orientale.

#### **2. TEN-T, sostenibilità e lotta ai cambiamenti climatici**

Non c'è crescita (ma anche integrazione e coesione) sostenibile senza un sistema di trasporti sostenibile (una sostenibilità -- rispetto a inquinamento, mortalità, congestione, costi energetici-- in via di ridefinizione in Europa nell'ottica della lotta all'effetto serra e, più in generale, alle cause e agli effetti dei cambiamenti climatici).

La sostenibilità nei trasporti si gioca su molti tavoli (decoupling trasporto/ produzione, spostamento modale, ottimizzazione logistica da ITS, miglior guida, migliori motori, migliori carburanti). Uno dei più importanti --forse quello che può assicurare i migliori risultati-- è sicuramente quello dello « spostamento modale » da strada e cielo a ferrovia, mare e fiumi.

Lo « spostamento modale » in Europa esige un massiccio piano di investimenti in infrastrutture ferroviarie e vie d'acqua per incorporare il progresso tecnico necessario a rendere questi modi competitivi con strada e cielo ; è per questo che a ferrovie e vie navigabili sono dedicati il 75% dei 30 Progetti Prioritari TEN-T definiti dall'UE nel 2004 e da realizzare entro il 2020.

Un obiettivo temporale perfettamente in linea con le politiche « 20/20/20 by 2020 » di lotta ai cambiamenti climatici : 20% di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, 20% di domanda energetica soddisfatta da fonti rinnovabili, 20% di aumento nell'efficienza energetica.

La realizzazione dei 30 Progetti Prioritari TEN-T per il 2020 consentirebbe al trasporto di contribuire significativamente con lo « spostamento modale » al raggiungimento dell'obiettivo dell'aumento del 20% dell'efficienza d'uso delle risorse energetiche (risparmio energetico).

### **3. Il costo del programma TEN-T e dei progetti prioritari**

La politica di ammodernamento e di integrazione delle reti modali transeuropee di trasporto esige secondo le stime 2004 della CE investimenti dell'ordine –sottostimato- di 600 miliardi di euro, dei quali 250 (importo oggi lievitato ad almeno 350) per la realizzazione dei 30 Progetti Prioritari entro il 2020.

Cifre ragguardevoli, ma non drammatiche per l'abbondanza oggettiva di capitali interessati all'investimento in infrastrutture in Europa nonostante la concorrenza di altri mercati, come gli Stati Uniti e l'India, e di altri settori quali la sanità, l'istruzione e la ricerca e i servizi di pubblica utilità.

#### **3.1. La disponibilità di capitali: i fondi per le infrastrutture**

La disponibilità di capitali non costituisce problema. Anzi. Negli ultimi anni la disponibilità di capitali privati è cresciuta significativamente con l'istituzione dei fondi per le infrastrutture, in ampia misura finanziati dai fondi pensionistici e da altri investitori istituzionali. L'ammontare dei capitali privati destinati alle infrastrutture cresce costantemente a motivo dell'esigenza, da parte di investitori prevalentemente istituzionali, di trovare maggiori opportunità d'investimento, preferibilmente a basso rischio e a lungo termine, che assicurino la possibilità di onorare gli obblighi finanziari futuri di una popolazione che invecchia.

In queste condizioni il problema del finanziamento delle TEN-T è facilmente risolvibile se si creano le condizioni perché l'adeguamento infrastrutturale degli Stati membri della UE non debba essere necessariamente finanziato :

- a) solo con risorse pubbliche
- b) a carico della generalità dei contribuenti anziché degli effettivi utenti.

#### **3.2. Limiti all'indebitamento pubblico in alcuni Stati membri**

Laddove non si possa ricorrere che ai finanziamenti pubblici i problemi nascono negli Stati europei che presentano difficoltà nei loro conti pubblici . Una difficoltà finanziaria manifestata, per i paesi della zona euro, dalla fatica con la quale molti di essi rispettano il patto di stabilità che sostiene la moneta unica.

Sono i vincoli del deficit annuale non superiore al 3% del PIL e del livello del debito pubblico non superiore al 60% del PIL che spesso costringono questo o quello Stato membro a disegnare il proprio profilo di indebitamento non sulle necessità di investimento, ma su quelle del (risanamento o) equilibrio finanziario pubblico. Le conseguenze sono il frequente rinvio della spesa per investimento a favore della spesa corrente con l'accumularsi di una crescente sottodotazione di capitale infrastrutturale con effetti di lungo periodo sulla crescita.

Il problema è particolarmente acuto per le tratte dei Progetti Prioritari TEN-T, ferroviari e fluviali, affidati a Stati membri impegnati in programmi di risanamento finanziario e

in particolare di quegli Stati membri chiamati ad ingenti investimenti per la lunghezza delle tratte interne di loro competenza.

Stime aggiornate (1) valutano, ad esempio, gli investimenti in reti TEN-T da effettuarsi nel periodo 2007 – 2020 pari a 62.000 miliardi di euro per l'Italia, 41.000 miliardi per la Francia e 19.000 per la Grecia: tutti Paesi con debiti pubblici fuori dai parametri di Maastricht.

Il problema oltre che acuto è urgente perché stiamo parlando di lavori che vanno iniziati –secondo gli impegni presi in sede UE—entro il 2010 e conclusi entro il 2020 e che si caratterizzano per la lunghezza anche superiore ai dieci anni del loro periodo di gestazione. E' fin da adesso che a questi lavori va assicurata una copertura finanziaria che vincoli la loro realizzazione solo ai tempi tecnici.

### **3.3. Limiti al ricorso ai capitali privati**

Laddove, invece, le caratteristiche delle infrastrutture lo consentano, perché le opere in questione sono in grado di fornire servizi pagati da prezzi effettivi (o da prezzi ombra), i problemi nascono solo dove non si voglia, o non si sappia, organizzare circuiti finanziari di scopo, sotto varie forme di partnership pubblico-private, di lunghezza adeguata e capaci di far gravare il costo dell'infrastruttura e dei suoi servizi solo o prevalentemente sugli utenti effettivi.

### **4. Il finanziamento delle reti TEN-T tra PPP e vincoli di finanza pubblica**

Anche immaginando, sulla base dell'esperienza storica, che sia difficile pensare alla realizzazione di grandi infrastrutture ferroviarie e di navigazione interna non a carico della finanza pubblica, restano molti altri progetti, tipicamente stradali (autostradali) e aeroportuali ( e portuali) che sono stati già realizzati con successo in finanza di progetto e per i quali si può pensare di continuare a ricorrere a forme di Partnership Pubblico Privato.

Si può oggi dire che il problema del finanziamento delle reti transeuropee di trasporto TEN-T sia, in via prioritaria, riconducibile ai due problemi di:

- 1) allargare quanto più possibile il ricorso alle partnership pubblico-private e quindi alla intermediazione finanziaria privata tra prezzi pagati dall'utente futuro e costi sostenuti dal realizzatore attuale;
- 2) assicurare il finanziamento pubblico dei progetti TEN-T « freddi », quelli da imputare alla generalità dei contribuenti, oggi gravanti in modo simbolico sul bilancio dell'UE e in modo sostanziale sui bilanci dei singoli Stati Membri.

#### **4.1 Le responsabilità dell'Unione Europea e quella degli stati membri**

A chi compete la soluzione di questi problemi finanziari? Chi ha la responsabilità finale della realizzazione della rete transeuropea TEN-T e, quindi, anche del loro finanziamento?

Pur trattandosi di un obiettivo di evidente valenza comunitaria, il Trattato europeo è chiaro nell'affidare agli Stati membri la responsabilità della realizzazione della rete TEN-T una volta che la stessa sia stata definita dagli orientamenti a livello comunitario.

---

(1) European Parliament, Policy Department B, Update of the costs of the TEN-T Priority Projects, 2008 (in corso di pubblicazione)

L'Unione « concorre » alla realizzazione delle reti transeuropee anche « contribuendo » al loro finanziamento. Ma, volendo, la storia non finisce qui.

A norma dell'art.155, 2 del Trattato la Commissione può prendere, in stretta collaborazione con gli Stati membri, tutte le iniziative utili a favorire il coordinamento delle politiche sviluppate a livello nazionale che possono avere un impatto considerevole sulla realizzazione degli obiettivi –definiti dall'art.154—il cui scopo è la realizzazione delle reti TEN-T. E quale decisione politica presa a livello nazionale può avere un impatto maggiore sulla realizzazione delle TEN-T di quelle relative al loro finanziamento ?

E' evidente dunque che, pur riconoscendo che le decisioni fondamentali saranno prese Stato membro per stato membro, questo non vuol dire che l'Unione Europea, e per essa la Commissione esecutiva, possa disinteressarsi del problema del coordinamento dei finanziamenti nazionali, anche se questo implica –anzi forse proprio per questo—affrontare il tema delle diverse situazioni statali di indebitamento e della possibilità che il rispetto dei parametri del patto di stabilità e di crescita possa, di fatto, impedire a qualche Stato membro di rispettare l'impegno a realizzare le tratte di competenza della rete TEN-T nei tempi previsti, mettendo in crisi l'intero programma e le promesse fatte ai cittadini europei.

## **5. PPP e altri strumenti finanziari innovativi per la realizzazione delle reti transeuropee di trasporto TEN-T**

Se il mix di progetti da realizzare e il mix di condizioni di finanza pubblica degli Stati Membri imporranno di continuare a lavorare su una combinazione di finanziamenti pubblici, messi a disposizione dagli Stati, e di finanziamenti privati, integrati dai (pochi) fondi e dagli altri strumenti finanziari messi a disposizione dall'Unione Europea, la realizzazione efficace ed efficiente del programma TEN-T ha molto da guadagnare da uno spostamento di attenzione verso il finanziamento privato sotto forma di PPP.

Il ricorso, il più ampio possibile, alle diverse forme di PPP, consente infatti:

- a. di cogliere le opportunità offerte dal crescente livello d'impiego dei capitali privati, riducendo così il carico sul bilancio pubblico (compreso il bilancio della Commissione);
- b. di ridurre l'onere amministrativo gravante sugli Stati membri per l'assorbimento dei fondi della Commissione;
- c. di accrescere la possibilità di una realizzazione redditizia dei progetti, poiché i PPP si rivelano vantaggiosi in termini economici, a condizione che i progetti siano ben strutturati e i rischi adeguatamente ripartiti.

### **5.1. Politica favorevole, quadro giuridico certo e amministrazione competente**

Le condizioni essenziali per la riuscita dei PPP sono riconducibili, oltre che a un impegno politico (UE e Stati Membri) in loro favore, a un quadro giuridico favorevole ai PPP (certezza del diritto e tutela del legittimo affidamento) e alla presenza di un'amministrazione competente in un quadro istituzionale trasparente. Politica, quadro giuridico e amministrazione che consentano di scegliere, in ogni specifica situazione, la forma più adatta di PPP.

### **5.2. PPP di “disponibilità” e PPP di “diritto di utenza”**

La scelta principale riguarda quella tra contratti PPP basati sulla "disponibilità" o sui "pagamenti unitari" (DBFM: progettazione, costruzione, finanziamento e manutenzione) e PPP basate "sul diritto di utenza" o "concessioni" (DBFMO: progettazione, costruzione, finanziamento, manutenzione e gestione).

Si è osservato (2) che il modello di PPP preferito dalle amministrazioni pubbliche, soprattutto nei nuovi Stati membri (a eccezione dell'Ungheria), sembra essere quello dei PPP basati sul diritto di utenza, le concessioni. Tale modello implica il trasferimento al settore privato del rischio di domanda, oltre al rischio di costruzione. Un profilo di rischio che risulta meno appetibile per gli investitori privati, anche quando è sostenuto da uno strumento di garanzia sui prestiti. Ne consegue che l'offerta pubblica di PPP basati sul diritto di utenza (o DBFMO) è ampia, mentre la domanda privata di siffatti progetti è limitata.

Il contrario accade per i PPP basati sul pagamento unitario (o DBFM); qui è l'offerta pubblica ad essere limitata (praticata principalmente dall'Ungheria, dai Paesi Bassi, dal Belgio e in settori diversi dalle infrastrutture di trasporto) e la domanda privata elevata, essenzialmente perché il profilo di rischio corrisponde alla strategia di investimento dei fondi pensionistici.

### **5.3. Strumenti comunitari di garanzia sui prestiti e strumenti comunitari di garanzia di disponibilità**

La dipendenza della domanda privata di PPP dal profilo di rischio può naturalmente essere ridotta da strumenti, comunitari e non, di garanzia. Se accanto allo "strumento di garanzia sui prestiti" (3) che tende a ridurre il rischio di domanda si istituisse uno "strumento di garanzia di disponibilità" che affronti il rischio di disponibilità specifico di ogni Paese –il rischio connesso a un contratto che prevede un "pagamento unitario" alla disponibilità dell'infrastruttura operante-- l'uso dei PPP farebbe sicuramente consistenti passi in avanti.

### **5.4. Una task force per la standardizzazione dei progetti da finanziare in PPP**

Lo studio già citato (4), oltre alla definizione dei suddetti strumenti di garanzia capaci di rafforzare la finanziabilità dei progetti, suggerisce che la Commissione europea concentri i propri sforzi, ancor più di quanto già non faccia, sull'elaborazione di progetti ben strutturati e idonei a ricevere finanziamenti privati. Poiché oggi i nuovi Stati membri, in particolare, non hanno la capacità, nell'ambito delle rispettive pubbliche amministrazioni, di gestire tale responsabilità, sarebbe opportuno disporre di una task force centrale dotata di professionisti qualificati incaricata di preparare e attuare un elenco concordato di progetti TEN-T sotto forma di partenariati pubblico-privato (PPP): una scelta che introdurrebbe anche un'utile standardizzazione nell'impostazione dei progetti.

### **5.5. L'armonizzazione europea delle legislazioni sui PPP e del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni**

---

(2) European Parliament, Policy Department B, "New financial instruments for European transport infrastructure and services", Transport and Tourism Committee, June 2007

(3) L'11 gennaio 2008 la Commissione europea e la Banca europea per gli investimenti (BEI) hanno firmato un accordo di cooperazione che istituisce lo "Strumento di garanzia sui prestiti" per i progetti della rete transeuropea dei trasporti (Loan Guarantee Instrument for trans-European transport network projects).

(4) European Parliament, Policy Department B, "New financial instruments....", op. cit.

L'altro fronte sul quale occorrerebbe poter contare su un intervento più deciso a livello anche europeo è quello finalizzato a una qualche armonizzazione delle norme sulle PPP tese a garantire un quadro giuridico certo.

Dal punto di vista di una sollecita realizzazione delle reti TEN-T sarebbe opportuno <sup>(5)</sup> che "la Commissione adottasse uno strumento legislativo che stabilisca linee guida al fine di raccordare la legislazione esistente e i principi, nonché le definizioni e i concetti alla base dei diversi tipi di partenariato pubblico-privato in Europa, applicabili sia ai PPP contrattuali che a quelli istituzionalizzati, in modo da garantire il rispetto dei principi della parità del trattamento e dell'uniformità tra gli Stati membri, pur lasciando a questi ultimi e alle loro autorità locali la massima libertà di definire i dettagli degli accordi contrattuali o istituzionalizzati, conformemente al principio di sussidiarietà.

### **5.5.1 La certezza del diritto e del legittimo affidamento**

La disciplina del partenariato pubblico privato, delle concessioni o dei PPP di disponibilità affidati per la realizzazione e gestione o per la sola realizzazione delle infrastrutture non deve presentare margini di incertezza che hanno l'effetto di scoraggiare la libera circolazione dei servizi, la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei capitali.

I principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento, che costituiscono principi fondamentali dell'ordinamento comunitario, debbono essere rispettati non soltanto dalle istituzioni comunitarie, ma anche dagli Stati membri nell'esercizio dei poteri loro conferiti dalle direttive europee.

Nel caso tipico delle concessioni per la realizzazione di strade a pedaggio non ci troviamo solo in presenza di concessioni pubbliche assentite da organi statali. Qui l'ordinamento, proprio per dare stabilità alle situazioni giuridiche soggettive di quanti si impegnano alla costruzione di opere a fronte della loro gestione ha previsto la stipulazione di un vero e proprio contratto fra il privato concessionario e l'autorità pubblica concedente. E' confidando sul mantenimento di un quadro contrattuale inalterato, cioè sulla assenza di ogni ipotesi di modifica unilaterale dell'assetto contrattuale da parte dell'autorità concedente, che il privato concessionario costruisce l'opera e la gestisce per il periodo che consente l'ammortamento.

## **6. Il finanziamento delle reti TEN-T negli Stati membri impegnati in strategie di risanamento finanziario**

Dovrebbe essere evidente l'interesse al ricorso a forme di PPP per il finanziamento delle infrastrutture in quegli Stati membri nei quali il ricorso all'indebitamento per finanziare i necessari appalti pubblici é fortemente limitato da situazioni attuali o potenziali di deficit o indebitamento eccessivo.

### **6.1. Risanamento versus investimenti infrastrutturali?**

Il trade-off, almeno di breve periodo, tra risanamento finanziario e finanziamento degli investimenti si è storicamente risolto a danno degli investimenti; una soluzione più facile rispetto a quella del contenimento della spesa corrente per il fatto, tra l'altro, che gli investimenti infrastrutturali producono effetti positivi nel lungo periodo, spesso al di là dell'orizzonte temporale di ogni singola legislatura e quindi della responsabilità di ogni dato governo.

---

<sup>(5)</sup> Commissione per i trasporti e il turismo del Parlamento europeo. *Parere su i partenariati pubblico-privati e il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*. Relatore Paolo Costa. 31 agosto 2006

E' un dato di fatto che non fa venir meno il principio che il risanamento finanziario puo' essere condotto con una ristrutturazione della spesa pubblica che liberi risorse per investimenti pubblici strategici anche nel corso del suo perseguimento. Basta agire con più decisione nel contenimento della spesa pubblica corrente.

Ma che fare quando la compressione della spesa pubblica non puo' essere operata se non gradualmente e le esigenze di investimento pubblico sono pressanti –come quelle nelle reti TEN-T per le quali vale l'obiettivo strategico di concludere gli investimenti e renderle operative per il 2020?

Laddove non si possa ricorrere in toto al finanziamento privato (concessioni o PPP sui diritti di utenza) le alternative paiono essere solo quelle di un differimento dell'indebitamento pubblico che non influisca sui tempi di realizzazione delle opere o di un allentamento privilegiato del vincolo di indebitamento per una categoria di investimenti considerati strategici.

#### **6.2. La contabilizzazione fuori bilancio dei PPP di disponibilità con “semi golden rule”**

Il differimento dell'indebitamento pubblico è oggi di fatto favorito dal regolamento Eurostat del 2004, per il quale il PPP è definito come un contratto a lungo termine in cui il rischio di costruzione e il rischio di disponibilità (nel caso del DBFM) o il rischio della domanda (nel caso del DBFMO) è trasferito al settore privato. Qualsiasi sopravvenienza passiva derivante da un siffatto accordo dovrà essere contabilizzata fuori bilancio. Il PPP di disponibilità è lo strumento che consente di addossare per tutto il periodo della costruzione l'onere e la responsabilità finanziaria dell'opera al partner privato. Il partner pubblico dovrà effettivamente sostenere il pagamento della sopravvenienza passiva solo al momento dell'accertata disponibilità. Una sapiente gestione di questa tipologia di contratti puo' risolvere almeno in parte il problema.

L'allentamento privilegiato del vincolo di debito, la golden rule più volte discussa in sede europea, è soluzione che non ha finora trovato il consenso in sede UE; né direttamente né indirettamente attraverso la proposta di finanziare le TEN-T con eurobond garantiti dall'Unione. Il tema non è probabilmente riproponibile. Anche se si potrebbe ipotizzare una forma mista di golden rule applicata solo su metà del valore dell'investimento a condizione che l'altra metà sia sostenuta da un contratto di PPP.