

Milano, 28 aprile 2009

Commissione Europea

DG Energia e Trasporti

TEN – T

Rue De la Loi, 200

B - 1049 Bruxelles

Risposte alle domande indicate nel libro verde TEN-T: riesame della politica

COM(2009) 44 del 4 febbraio 2009

Risposta alla domanda D2

La pianificazione e la *governance* della nuova politica delle TEN

I progetti TEN-T realizzati fino ad oggi hanno sostanzialmente collegato fra loro le reti nazionali e superato le barriere tecnologiche alle frontiere tra Paesi membri. Tuttavia una strategia europea per le infrastrutture di trasporto non può essere una semplice sommatoria delle istanze e dei progetti dei singoli Stati. La carenza di una visione strategica condivisa sugli obiettivi delle reti trans-europee, a causa di una distribuzione necessaria per incontrare il consenso di ogni Paese membro, rischia di trasformarsi in una debolezza strutturale.

Il mercato interno è importante tanto quanto il posizionamento dell'UE nello scenario globale ed è per questo che nelle scelte infrastrutturali, che si proiettano per il lungo periodo, è necessario considerare l'interesse europeo nel definire una strategia sia geopolitica che geoeconomica. La futura rete trans-europea, oltre a completare in maniera efficace quanto realizzato fino ad oggi, dovrebbe quindi essere in grado di collegarsi con le future reti africane e asiatiche in modo da porsi come uno dei nodi di una rete globale.

Sotto il profilo della *governance* è auspicabile un rafforzamento dell'approccio *top-down*. Nel rispetto del principio di sussidiarietà, l'individuazione delle infrastrutture-chiave per lo sviluppo di un territorio deve necessariamente coinvolgere gli *stakeholder* a livello locale. Tuttavia, se sussidiarietà significa allocare le decisioni al livello istituzionale che può garantire maggiore efficienza, la Commissione europea dovrebbe progettare una "rete prioritaria" disegnata più con criteri di efficacia ed efficienza economica che con criteri di necessità politica, al fine di rendere la rete globale già delineata un asse portante della competitività del sistema-Europa.

Risposta alla domanda D3

Le variabili rilevanti per una valutazione delle reti prioritarie

Le infrastrutture non sono opere fini a se stesse, ma sono strumenti di sviluppo. E' necessario quindi, prima di definire una strategia per i progetti TEN-T, avere un quadro chiaro e condiviso degli obiettivi da perseguire in funzione di variabili misurabili definite *ex-ante*.

- **Misurazione dell'impatto sullo sviluppo regionale delle aree attraversate.** La valutazione deve considerare un quadro consensuale imperniato su indicatori di efficacia e sul principio del “non veto” delle comunità locali. Innanzitutto la strategia non può essere solamente *bottom-up*, è necessario un piano a monte che mostri il quadro degli squilibri esistenti e che permetta di evidenziare dove è necessario agire. In secondo luogo, il consenso locale va gestito per evitare situazioni di veto. In termini di sviluppo delle aree interessate, creare una linea che sviluppa soltanto i punti di terminazione (senza fermate o nodi lungo la tratta) determinerebbe un effetto “tunnel”, con danno al territorio occupato dall'infrastruttura e nessun beneficio per gli abitanti.
- **Coesione.** Le infrastrutture facilitano l'allocazione delle risorse e possono veicolare l'implementazione delle politiche strutturali di sviluppo territoriale, permettendo un allineamento dei redditi (PIL in PPA) tra Paesi e tra le aree di uno stesso Paese.
- **Accessibilità.** La fruizione degli assi prioritari deve poter essere efficiente anche nelle zone più periferiche dell'UE.
- **Sostenibilità.** Una politica di trasporti orientata al lungo periodo deve internalizzare i costi sociali (quali l'inquinamento atmosferico) e considerare inoltre le conseguenze che una mancata realizzazione delle reti potrebbe comportare.
- **Apertura verso l'esterno dell'Europa.** Le TEN-T, in un'ottica strategica, devono essere *gateway* dall'Europa e verso l'Europa, con un'attenzione particolare per i

Paesi della Politica di Vicinato (per es. Balcani e Mediterraneo). Le reti devono essere connesse tra loro tramite i porti e gli aeroporti - i cosiddetti *gateway* - per facilitare il passaggio da una rete all'altra nel network di reti globale.

- **Completamento della rete.** E' necessario integrare i nodi ed eliminare i *missing link* soprattutto quando si tratta di raggiungere i *gateway* (porti e aeroporti) per rafforzare la logica di rete. Solo attraverso il completamento della rete e la connessione con i nodi è possibile valorizzare gli investimenti finora realizzati ed è inoltre possibile garantire maggior efficacia per il sistema di reti intermodale.
- **Fattibilità e tempi certi di attuazione.** L'ordine di priorità dato dalle scelte di tipo geopolitico e geoeconomico deve coniugarsi con l'analisi di fattibilità per verificare quali progetti privilegiare. La sostenibilità economica con delle scadenze chiare, e quindi dei tempi rigidi di attuazione, per la realizzazione sono informazioni necessarie per le scelte di finanziamento.

Risposta alle domande D4 & D13

Selezionare gli assi strategici

Per la scelta progettuale, nel passato si è data poca attenzione alla domanda (intesa come obiettivi di sviluppo), privilegiando l'offerta, ovvero le richieste dei singoli Paesi membri. Per il disegno degli assi strategici sarà adesso necessario svolgere attente previsioni sulla mobilità futura, e garantire un efficace monitoraggio sull'attuazione degli investimenti. Le infrastrutture, avviate oggi, infatti, rispondono ad una domanda di mobilità futura e soddisferanno un bisogno solo quando la struttura sarà terminata. Gli assi strategici TEN-T dovranno accompagnare estensione della rete ed interconnessione delle reti all'aumento di capacità dei nodi principali.

Una selezione in ottica europea, ancora, può non accontentare contestualmente tutti i Paesi membri. Per questo motivo è necessario prevedere sistemi compensativi tramite concessioni su altre politiche europee (per es. politica agricola e politica di coesione).

Oltre l'integrazione orizzontale, quella verticale

Oltre all'unificazione dell'esistente in un'ottica di integrazione orizzontale, le nuove TEN-T dovranno, sin dalla fase di pianificazione, contemplare un'integrazione verticale tra infrastrutture, servizi e tecnologie, anticipando valutazioni delle forme di *governance* e gestione della mobilità.

Bisogna inoltre includere nella pianificazione delle TEN-T i problemi "trasversali" di interoperabilità, sicurezza, standard tecnologici, pedaggi. Questa fase, nonostante consideri variabili future legate alla funzionalità dell'infrastruttura, deve richiedere sufficiente attenzione già in fase di progettazione.

La programmazione delle infrastrutture non può essere separata dalla gestione della stessa, non si può guardare a una sola parte della filiera serve una visione globale. Per esempio nel caso delle ferrovie è importante vedere quali saranno i treni e i mezzi che dovranno utilizzarle in futuro, per garantire un sufficiente utilizzo dell'opera e allo

stesso tempo è fondamentale progettare insieme le tecnologie e i servizi e le infrastrutture collegate. L'omogeneità e l'interoperabilità infrastrutturale e tecnologica tra i Paesi sono la garanzia per un'effettiva integrazione della rete e una sua fluida operatività.

La governance per la realizzazione: coordinatori di corridoio e Accordi di Programma Quadro

Grande rilievo deve essere dato ai “coordinatori di corridoio”, supportandoli con conferenze inter-governative (CIG) e con *board* di rappresentanti di Paesi e regioni attraversate, in cui gli *stakeholder* siano proporzionalmente rappresentati. Compiti specifici di questa figura sono l'animazione del territorio e l'aggregazione sui progetti. In questo modo è possibile creare una virtuosa combinazione tra strategie *top-down* e *bottom-up* che consenta al coordinatore/commissario di portare a termine la realizzazione dell'opera.

Oltre al coordinamento soggettivo, l'introduzione di Accordi di Programma Quadro (APQ) tra l'UE, gli Stati Membri e i territori attraversati fornirebbe un riferimento giuridico condiviso per la fase di attuazione.

La condivisione è la preconditione per integrare l'approccio *top-down* del disegno strategico, con il necessario *bottom-up* della fase di progettazione di dettaglio e realizzazione, fasi più vicine alle esigenze dei territori.

Risposta alla domanda D11

Il finanziamento delle nuove TEN-T

Una selezione delle TEN-T maggiormente rigorosa, dovrebbe ridurre la necessità di reperire e mobilitare risorse finanziarie. Tuttavia è auspicabile adottare un'altrettanto rigorosa valutazione della sostenibilità finanziaria delle opere, considerando il costo opportunità del capitale nelle analisi costi-benefici, e quindi i vincoli di bilancio. Un'attenta valutazione *ex-ante* ridurrebbe il rischio di rinvio delle realizzazioni e la conseguente perdita di credibilità delle istituzioni.

Un approccio *top-down* di strategia progettuale si accompagna all'idea di aumentare il finanziamento diretto delle TEN-T da parte dell'UE (questa è l'unica condizione per ridurre la resistenza da parte degli Stati membri) in quanto funzionali alla realizzazione degli obiettivi stabiliti dai Trattati in vigore e dalla Strategia di Lisbona per la competitività.

Si potrebbe quindi prevedere un “conto consolidato” delle politiche di infrastrutturazione e dei trasporti con altre politiche di sviluppo (come già detto sopra, le infrastrutture e la mobilità non sono un fine ma un mezzo).

Suggeriamo qui di seguito una serie di possibili alternative, in aggiunta agli strumenti già in fase di sviluppo quali *eurovignette* e il fondo Marguerite, da esplorare, in ordine crescente di centralità da parte delle istituzioni europee:

1. **Finanziamento delle infrastrutture a carico nazionale:** si potrebbe ipotizzare di rimuovere dal Patto di Crescita e Stabilità (PCS) la spesa per le infrastrutture TEN-T identificate come prioritarie secondo le modalità in precedenza definite. Tale approccio, oltre che di portata finanziariamente limitata data la rigorosa selezione delle TEN-T, consentirebbe anche di superare i problemi legati al rifiuto dell'applicazione della *golden rule* nell'ambito del PCS, in particolare il rischio di una eccessiva discrezionalità nazionale sulle spese da esentare dal computo del deficit pubblico, e standard contabili di finanza pubblica non completamente omogenei; questo grazie alla definizione *top-down* delle TEN-T

a livello centrale, e alla loro contabilizzazione omogenea nell'ambito del bilancio comunitario.

2. **Potenziamento degli strumenti di garanzia:** alla stregua del già approvato strumento di garanzia dei prestiti per i progetti della rete transeuropea dei trasporti¹, finanziato per 1 Miliardo di euro da BEI e Bilancio Europeo (al 50%), si potrebbe pensare ad una estensione di questo tipo di strumenti all'interno della struttura di bilancio, ed a parità di impegni di spesa, ad esempio dedicando al capitolo 1a (Competitività e Crescita) i risparmi ottenuti dai minori interventi sul capitolo 1b (Coesione) per la parte relativa agli impegni nei Paesi dell'UE-15, secondo la proposta di modifica delle prospettive finanziarie già portata avanti da alcuni Stati membri.
3. **TEN-T Project Bonds:** emissione di obbligazioni legate allo specifico progetto da parte del soggetto realizzatore, con garanzia BEI per *rating* e *duration* (AAA / long term), in maniera da catturare l'interesse degli investitori istituzionali. I vantaggi di tale approccio sono evidenti, sia in termini di sviluppo di una nicchia di mercato potenzialmente liquida ma attualmente poco esplorata, sia in termini di semplicità legislativa nell'utilizzo dello strumento, dato l'attuale contesto istituzionale. Meno evidenti sono invece i rischi nell'uso di tale strumento, che qui si vuole mettere in evidenza. Data l'attuale regolamentazione della BEI, la garanzia verrebbe verosimilmente prestata a progetti di complessità tecnologica limitata, con tempi di costruzione relativamente certi e flusso di entrate stabili, in particolare infrastrutture in cui i ricavi sono basati sulla disponibilità dei pagamenti, piuttosto che sull'utilizzo del bene. Sono queste le TEN-T di cui ha bisogno l'Europa? Si rischia in altri termini di attivare un meccanismo di selezione avversa del progetto per cui, tradotto in termini concreti, si privilegierebbero autostrade in pianura (semplici da realizzare, e con un flusso di cassa costante derivante dai pedaggi) piuttosto che valichi ferroviari, in contrasto con l'attuale tendenza anche in termini di preservazione dell'ambiente. Ne consegue che, nel caso in cui si vogliano finanziare le TEN-T attraverso i Project Bonds, la loro omogenea (intermodale) realizzazione sul territorio europeo non

¹ Loan Guarantee Instrument for trans-European transport network projects – LGTT

può prescindere da un'adeguata liberalizzazione della fornitura del servizio, soprattutto per quel che concerne l'infrastruttura ferroviaria. Senza una molteplicità di utilizzatori che garantiscano un flusso di cassa legato alle concessioni, l'infrastruttura ferroviaria sarebbe fortemente penalizzata sul mercato del finanziamento, dando luogo in ultima analisi ad una allocazione distorta delle opportunità di realizzazione delle TEN-T.

4. **EuroBonds:** emissione diretta di obbligazioni garantite dalle Istituzioni comunitarie per il finanziamento delle infrastrutture strategiche. L'obiezione più forte all'uso di questi strumenti è che essi necessitino di una revisione del Trattato per essere messi in opera, dato l'art. 268 del TCE (parità di entrate ed uscite annuali). In realtà ci sono almeno tre modi di conciliare l'emissione di *eurobond* con l'art. 268 del TCE:

- a. Con un movimento uguale, ma contrario a bilancio, così da mantenere l'equilibrio. Il primo anno quindi servirebbero meno risorse proprie / risorse Reddito Nazionale Lordo (perché ci sono i proventi del *bond* al netto delle spese) e dal secondo in poi più risorse proprie per compensare le spese, gli interessi e il capitale. In questo modo si potrebbe fare anche politica anticiclica seppur limitata a un anno, e dunque, ad esempio, dare uno stimolo fiscale in un anno di recessione. La recente proposta della Commissione di rimodulazione delle Prospettive Finanziarie (PF) 2007-2013 alla luce del Recovery Plan europeo va in questo senso, pur non prevedendo il ricorso esplicito agli eurobond.
- b. Ove questi strumenti vengano posti fuori dal bilancio comunitario, un accordo inter-istituzionale apposito normerebbe i conferimenti a carico degli Stati membri a titolo di garanzia / rimborso del capitale e servizio del debito, flussi che andrebbero ovviamente contabilizzati al di fuori delle regole del PCS insieme ad un accordo intergovernativo per la divisione proporzionale degli oneri finanziari e dei rispettivi benefici. Tale opzione si presterebbe altresì ad una ipotesi di cooperazione rafforzata per i Paesi interessati a perseguirla.

- c. Quando (o qualora) il Trattato di Lisbona fosse approvato, si potrebbe forse avere una soluzione ancora più limpida. Infatti, nel Trattato di Lisbona si crea una base giuridica per il MAFF (Bilancio multi-annuale), e dunque sarebbe possibile ipotizzare un pronunciamento della Corte di Giustizia che consenta di interpretare l'art. 268 sull'interezza del periodo di programmazione (pareggio di bilancio sui sette anni), non sul singolo anno, il che consentirebbe di utilizzare per alcuni anni gli eurobonds come strumento di debito, da ripagarsi poi nell'arco dei sette anni delle PF.

Più in generale, è opportuno ricordare che le risorse pubbliche devono integrarsi con quelle private in linea con una politica di differenziazione della struttura dei finanziamenti, in funzione della tipologia modale delle infrastrutture (ad es. ferrovia/strada).

Inoltre, suggeriamo di studiare garanzie non solo sui finanziamenti, ma anche sui contratti di Public-Private Partnership (PPP) per facilitare l'ingresso dei privati, sviluppare consulenza finanziaria (per es. tramite la BEI) a Paesi e regioni che devono/vogliono cofinanziare le TEN-T e standardizzare (ma diversificare) i criteri di valutazione economica e finanziaria delle TEN-T (non solo costi/benefici ma costi/efficacia, *multicriteria analysis*...).