

I recenti interventi normativi per le infrastrutture: la Finanza di Progetto applicata ad un'autostrada

Ilaria Bramezza

1. Il project financing

Il project financing è una tecnica per la realizzazione di opere, caratterizzate da un rapporto diretto tra finanziamento, realizzazione e sfruttamento commerciale della stessa. L'esempio più classico è quello di un'autostrada capace di attrarre traffico sufficiente a garantirne la redditività.

Si raggiungono così 2 tipi di risultati:

1. si sollevano le Amministrazioni Pubbliche, in tutto o in parte, dagli oneri relativi al finanziamento di un'opera infrastrutturale, focalizzandone l'attività sugli aspetti regolatori (qualità del servizio, modalità di erogazione, ed eventualmente livelli tariffari);
2. si affida al settore privato la gestione dell'opera, incentivandone il livello di efficienza ed assicurandone la piena utilizzazione commerciale.

2. I progetti realizzabili con il project financing

Le attività realizzabili attraverso interventi di finanza di progetto possono essere anche classificati, in base alla loro capacità di ripagarsi, in 3 principali tipologie.

1. Opera calda: Progetto che si ripaga autonomamente. La prima tipologia comprende i progetti dotati di una intrinseca capacità di generare reddito attraverso ricavi da utenza. I ricavi consentono al settore privato un integrale recupero dei costi di investimento nell'arco della vita della concessione.
2. Opera fredda: Progetto che si ripaga attraverso pagamenti effettuati dalla Pubblica Amministrazione. La seconda tipologia include quelle opere pubbliche - carceri, scuole, ospedali - per le quali il soggetto privato che le realizza e le gestisce fornisce direttamente servizi alla Pubblica Amministrazione e trae la propria remunerazione esclusivamente (o principalmente) da pagamenti effettuati dalla stessa Amministrazione su base commerciale.
3. opera tiepida: Progetto che richiede una componente di contribuzione pubblica. La terza include iniziative i cui ricavi da utenza non sono sufficienti a ripagare interamente le risorse impiegate per la loro realizzazione ed in cui, per consentirne la fattibilità finanziaria, è necessario un contributo pubblico. La Pubblica Amministrazione viene così a svolgere un essenziale ruolo di catalizzatore di risorse private: in assenza del contributo, infatti, tali risorse non potrebbero essere spese nell'operazione di finanziamento, essendo la remunerazione dell'investimento privato non adeguata al profilo di rischio insito nello svolgimento dell'attività.

La giustificazione più ricorrente dell'intervento pubblico si fonda sui benefici economici e sociali legati all'effettiva attuazione dell'opera. Si pensi, ad esempio, alle esternalità positive in termini di riqualificazione di aree urbane legate ad interventi di edilizia abitativa, o alla riduzione della congestione del traffico legata alla realizzazione di tramvie o metropolitane.

L'intervento privato trova invece giustificazione nei recuperi di efficienza indotti da una gestione privata e nella possibilità per l'amministrazione aggiudicatrice, di ridurre e distribuire gli impegni finanziari nel tempo, permettendo quindi l'avvio di un maggior numero di opere.

3. Vantaggi e svantaggi della finanza di progetto

Nell'esame dei vantaggi e svantaggi della finanza di progetto si deve effettuare una netta distinzione in relazione ai soggetti coinvolti, PA e *partner* privato.

Il coinvolgimento dei privati nell'ambito della realizzazione di opere pubbliche, unitamente all'utilizzo della concessione di costruzione e gestione, nonché di strumenti di finanza strutturata quale la finanza di progetto, può consentire al soggetto pubblico di ottenere importanti risultati, quali:

1. razionalizzazione del processo d'identificazione degli investimenti;
2. limitato utilizzo di risorse finanziarie dell'Amministrazione;
3. maggiore certezza sui costi e sui tempi d'investimento;
4. ottimizzazione della gestione delle diverse attività operative necessarie alla realizzazione del progetto grazie al coinvolgimento di soggetti specializzati;
5. ripartizione dei rischi e dei ricavi secondo le possibilità e le esigenze dei partecipanti al progetto;
6. maggior coinvolgimento dei soggetti finanziatori al successo dell'iniziativa;
7. maggior legame tra investimenti e risorse finanziarie impiegate.

Tra gli svantaggi si annoverano:

1. complessità del processo di identificazione ed allocazione dei rischi;
2. maggiori costi di strutturazione dell'operazione: ma la Pubblica Amministrazione dovrà tenere in considerazione il fatto che a fronte dei suddetti costi, con la finanza di progetto si ottiene un maggiore trasferimento dei rischi sulle diverse controparti coinvolte (costruttore, azionisti, società specializzata, banche finanziatrici, la società di progetto).

4. La Società Autostrada Brescia Padova si propone quale promotore di una nuova infrastruttura: il Sistema delle Tangenziali lombardo-venete

Il corridoio Torino – Trieste è la parte italiana del Corridoio 5 Europeo. Il sistema dei trasporti terrestri attualmente in esercizio lungo il Corridoio 5 comprende 2 soli assi di elevata portata: l'autostrada A4 e la linea ferroviaria storica.

L'attuale livello di domanda di trasporto non trova un'adeguata offerta, sia in

termini di quantità, di qualità, di sicurezza e di alternative disponibili, determinando così situazioni critiche che comportano nei periodi e nelle ore di punta fenomeni di congestione.

Sono previsti alcuni interventi significativi:

- in Lombardia è previsto il collegamento autostradale diretto tra le città di Brescia, Bergamo e Milano (Autostrada Bre.Be.Mi.), i lavori di ampliamento della 3^a corsia della tratta autostradale Torino–Milano e la realizzazione della 4^a corsia nella tratta Milano-Bergamo dell’A4;
- in Veneto si è recentemente aperto il cantiere per la realizzazione del Passante di Mestre, che si propone di risolvere la strozzatura della tangenziale di Mestre, è in attuazione il progetto di 3^a corsia del tratto Venezia–Trieste ed è stata presentata proposta per la realizzazione della Pedemontana Veneta in project financing.

La parte centrale dell’area Lombardo-Veneta compresa tra le due tratte citate necessita di progetti tesi a risolvere nel breve periodo gli attuali problemi e a riqualificare l’itinerario complessivo.

Nel 2003 i dati di traffico relativi alla tratta Brescia-Padova segnalavano una consistenza media giornaliera annua complessiva pari ad oltre 85.000 veicoli teorici, di cui più di 25.000 di tipo pesante; la percentuale di questi ultimi, nei giorni feriali, risulta mediamente pari al 45%. Questa componente, provocando un maggior carico sull’autostrada, fa divenire la circolazione particolarmente vulnerabile nei momenti di punta o nelle condizioni di emergenza.

Negli anni recenti si sono rilevati particolarmente elevati gli aumenti del traffico di transito e quelli relativi al comparto merci (circa 3% annuo), aspetti questi che determineranno nei prossimi anni il collassamento della circolazione sulla tratta Brescia-Padova dell’A4 (2011?) con ovvie ripercussioni sul mondo economico dell’area geografica interessata e sul livello di competitività dell’intero Paese. Già nel 2006 si verificheranno fenomeni di congestione nelle ore di punta, e dal 2008 questi fenomeni interesseranno la fascia oraria dalle 7 alle 21.

5. Proposta progettuale

Dagli studi di traffico effettuati dalla Società Autostrada Brescia-Padova emerge che il traffico di transito sulla tratta Padova-Brescia rappresenta il 40% del traffico totale. Il rimanente 60% del traffico totale è costituito dal movimento diretto (con origine o destinazione nel tratto Padova–Brescia) e da quello interno (con origine e destinazione nel tratto Padova – Brescia). In questi ultimi anni si è avuta una ripresa del traffico interno che ha raggiunto il 20% del totale con una percorrenza media sulla tratta da Brescia a Padova in esame di circa 20-25 km.

Da ciò consegue che l'autostrada viene molto utilizzata per brevi spostamenti, mettendo in evidenza pertanto un'insufficienza della disponibilità infrastrutturale viaria esterna (SR 11), in particolare nelle ore di punta.

La Società Autostrada Brescia-Padova SpA ha esaminato diverse ipotesi risolutive. L'intervento che si propone è il potenziamento del sistema autostradale esistente tramite la realizzazione di una infrastruttura alternativa all'A4, che si sviluppi in parallelo ad essa e alla linea ferroviaria AV/AC, indipendente dall'autostrada ma ad essa collegata tramite svincoli indiretti sulla viabilità ordinaria, utilizzando il sedime delle esistenti tangenziali dei capoluoghi di Provincia e delle tratte di Variante alla SR11 opportunamente riqualificati.

L'obiettivo primario di questa infrastruttura è decongestionare l'asse autostradale A4, assorbendo quote rilevanti di traffico locale. Le attuali tangenziali, una volta collegate, costituiranno quindi una struttura viaria di supporto all'asse principale lungo la stessa direttrice rappresentata dalla A4, in grado, con un sistema diffuso di interconnessioni con la viabilità ordinaria, di operare trasferimenti di significative quote di traffico autostradale attingendo non solo alla componente di traffico interno, ma anche a quella del traffico diretto, restituendo così all'autostrada la sua funzione primaria di asse privilegiato per le relazioni di lunga percorrenza.

Il collegamento delle tangenziali è inserito nel Piano Decennale della Viabilità 2003-2012 – Nuovi interventi autostrade in concessione e in gestione diretta (opera n. 226) di ANAS spa “Complanari A4 – collegamento dei sistemi tangenziali a supporto della viabilità A4 nel tratto Brescia Padova”.

6. Caratteristiche tecnico economiche della infrastruttura

L'infrastruttura autostradale è costituita da: un itinerario tangenziale a pedaggio, da Padova a Brescia realizzato mediante la riqualificazione e il collegamento delle tangenziali esistenti delle città di Padova, Vicenza, Verona e Brescia, per 162 km; comprende la riqualificazione della tratta della SP19 da Travagliato (innesto con la Bre.be.mi.) ad Ospitaletto e il Raccordo Autostradale della Val Trompia. Complessivamente l'itinerario tangenziale è lungo km 197, di cui circa il 30% a 3 corsie per senso di marcia.

La Società Autostrada Brescia-Padova ha predisposto gli studi tecnici ed economico finanziari per la realizzazione e gestione della infrastruttura mediante finanza di progetto. Il costo dell'opera è pari a 2,3 miliardi di euro, la durata della concessione è di 40 anni a partire dal 2013, anno in cui è ipotizzata l'entrata in esercizio della infrastruttura. La tariffazione del pedaggio è in linea con la tariffazione media nazionale. L'opera verrà realizzata in integrale autofinanziamento, senza alcun contributo pubblico.

7. Quali rischi per il concessionario?

In questo caso il rischio per chi realizzerà e gestirà l'opera è praticamente inesistente. Si tratta infatti di un'opera calda, i cui ricavi quindi consentono un integrale recupero dei costi di investimento nell'arco di vita della concessione.

Potrebbero i flussi di traffico venire deviati altrove a seguito della realizzazione di altre infrastrutture? La domanda di mobilità su strada è talmente elevata che una diminuzione dei flussi di traffico non può che giovare al sistema della mobilità in termini di sicurezza.

L'unico vero rischio è che, trattandosi di un'autostrada che serve il traffico locale, a servizio innanzitutto del sistema produttivo locale, molte saranno le richieste di rampe di accesso (da parte dei comuni) possibilmente senza pedaggio. Ma la certezza del pedaggio è l'unica garanzia certa per l'investitore privato. E' pur vero però che il pedaggio viene chiesto a fronte di una qualità del servizio di mobilità elevata rispetto a quella attuale, anche grazie all'elevato livello tecnologico (autostrada senza barriere).