



Le infrastrutture strategiche di trasporto

Problemi, proposte, soluzioni

Rapporto elaborato dal Tavolo tecnico promosso dal Ministero per le Infrastrutture e i Trasporti e coordinato dalle Fondazioni ASTRID, ITALIADECIDE e REPUBBLICA

23 MAGGIO 2011

INDICE

PREMESSA.....	7
PARTECIPANTI AL GRUPPO DI LAVORO.....	9
CAPITOLO 1 - RIDUZIONE DEI COSTI DI REALIZZAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE	11
INTRODUZIONE	11
1. IL COSTO DELLE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO	12
1.1. <i>Un'analisi delle componenti di costo delle opere autostradali</i>	12
1.2. <i>Un'analisi comparativa del costo di realizzazione delle linee ferroviarie AV</i>	14
2. PROPOSTE PER LA RIDUZIONE DEI COSTI DI INVESTIMENTO	17
2.1. <i>Le proposte del Ministro</i>	17
2.2. <i>La concezione della linea o del tracciato</i>	18
2.3. <i>L'uso dello strumento del Public-Private Partnership (PPP)</i>	20
2.4. <i>L'efficacia dell'iter progettuale</i>	21
2.5. <i>Il consenso del territorio e l'entità degli oneri di compensazione</i>	21
2.6. <i>L'aggiornamento normativo e il problema dell'overdesign</i>	23
2.7. <i>Strumenti per aumentare la redditività delle opere</i>	24
2.8. <i>Articolazione per fasi di una linea</i>	25
<i>Due esempi significativi di fasi funzionali</i>	25
<i>La tratta Venezia-Trieste della nuova linea Venezia-Trieste-Divaca</i>	25
<i>Il potenziamento della linea Napoli - Bari</i>	29
2.9. <i>Contenimento dei tempi di realizzazione e conclusioni</i>	32
<i>Allegato – Best practices europee</i>	35
1. Esempio di AV e AC in Germania.....	35
2. Esempio svizzero di “Ferrovia di Pianura”: Nuova Ferrovia Trasversale Alpina (NFTA)	35
3. Esempio di PPP nella rete AV francese - Linea Ferroviaria Tours - Bordeaux (Francia)	36
CAPITOLO 2 - REVISIONE DELLE NORMATIVE IN MATERIA DI PROCEDURE PER LA DECISIONE, LOCALIZZAZIONE, REALIZZAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO.....	40
INTRODUZIONE	40
1. LA RIPARTIZIONE COSTITUZIONALE DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE.....	41
2. LA PROGRAMMAZIONE	42
2.1. <i>Il coordinamento nell'ambito dell'apparato amministrativo centrale</i>	43
2.2. <i>Il coordinamento tra i diversi livelli di governo</i>	44
2.3. <i>Le delibere del Cipe e l'attività di controllo della Corte dei Conti</i>	45
3. LA LOCALIZZAZIONE	46
3.1. <i>Il procedimento per la programmazione, decisione, e localizzazione delle infrastrutture strategiche</i>	46
3.2. <i>Le compensazioni</i>	47
3.3. <i>Gli strumenti di partecipazione</i>	49
4. LA FASE DELL'AFFIDAMENTO.....	51
4.1. <i>I sistemi di aggiudicazione</i>	51
4.2. <i>I requisiti di partecipazione</i>	51
4.3. <i>L'affidamento a Contraente Generale</i>	52
4.4. <i>La valutazione delle offerte anomale</i>	52
5. LA FASE DELL'ESECUZIONE	54
5.1. <i>I tempi di realizzazione dell'opera infrastrutturale</i>	54
5.2. <i>I costi di realizzazione</i>	55
6. IL CONTENZIOSO.....	56
6.1. <i>I ricorsi avverso la decisione relativa alla realizzazione dell'opera</i>	56
6.2. <i>I contenziosi in fase di gara</i>	56
6.3. <i>I contenziosi in sede di esecuzione</i>	56
<i>Allegato - Proposte complementari</i>	58
1. Il coordinamento tra i diversi livelli di governo: l'istituzione di strutture di missione.....	58
2. Norme in materia ambientale.....	58
3. La progettazione.....	59
4. I requisiti di partecipazione.....	59

5.	Le cause di esclusione dalla gara	59
6.	Le associazioni temporanee d'impresa (ATI)	59
7.	Sistemi di garanzia sull'effettiva esecuzione del lavoro	59
8.	Le procedure espropriative	60
9.	I contenziosi in fase di gara	60
10.	I contenziosi in sede di esecuzione	60
CAPITOLO 3 - FONTI E STRUMENTI DI FINANZIAMENTO PER LE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO		62
INTRODUZIONE		62
1.	QUESTIONI DI CARATTERE GENERALE RILEVANTI AI FINI DELLA FINANZIABILITÀ DEI PROGETTI	62
1.1.	<i>Lo studio di fattibilità</i>	63
1.2.	<i>Lo schema di convenzione</i>	63
1.3.	<i>Il piano economico finanziario</i>	64
2.	FONTI E STRUMENTI DI FINANZIAMENTO	65
2.1.	<i>Il finanziamento pubblico</i>	66
2.2.	<i>Gli strumenti di garanzia</i>	67
2.2.1.	<i>Fondo di garanzia per le opere pubbliche</i>	67
2.2.2.	<i>Garanzia SACE</i>	68
2.2.3.	<i>Loan Guarantee for Trans European Network Transport Project (LGTT) gestito dalla BEI</i>	68
2.2.4.	<i>Garanzia globale di esecuzione</i>	69
2.3.	<i>Gli strumenti di debito</i>	69
2.3.1.	<i>Finanziamento di progetto (Project Financing)</i>	70
2.3.2.	<i>Finanziamento CDP a valere sulla Raccolta postale</i>	70
2.4.	<i>Strumenti Equity e Quasi-Equity</i>	71
3.	ALTRI STRUMENTI DI FINANZIAMENTO	73
3.1.	<i>Maggiorazione pedaggi per finanziare progetti di interesse europeo (Eurovignette)</i>	73
3.2.	<i>Devoluzione di diritti e/o beni della PA</i>	73
3.3.	<i>Cattura del valore immobiliare e commerciale</i>	74
3.4.	<i>Destinazione extra-profitti derivanti da concessioni in essere a beneficio di nuovi investimenti</i>	74
	<i>Allegato - Revisione del PEF in conseguenza di variazioni del costo del debito</i>	75
CAPITOLO 4 - MISURE DI INCENTIVAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PRIVATI.....		76
INTRODUZIONE		76
1.	LE MISURE DI INCENTIVAZIONE POSSIBILI	77
1.1.	<i>Incentivi fiscali</i>	77
1.2.	<i>Contributi a fondo perduto e trasferimenti di bilancio</i>	79
1.3.	<i>Strumenti di garanzia</i>	82
	<i>Allegato – Proposta di fiscalità agevolata per le società di progetto</i>	84
CAPITOLO 5 - RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA		88
INTRODUZIONE		88
1.	GLI OBIETTIVI DELLA RETE TEN-T	89
2.	IL FINANZIAMENTO DEI PROGETTI TEN-T	90
2.1.	<i>Dal contribuente all'utente</i>	91
2.2.	<i>Regole del Patto di Stabilità e Crescita coerenti con gli obiettivi dell'UE</i>	91
2.3.	<i>Adottare modelli di PPP per la realizzazione delle infrastrutture di trasporto</i>	92
2.4.	<i>PPP contabilizzati fuori dal perimetro della Pubblica Amministrazione</i>	93
2.5.	<i>Potenziamento degli strumenti di garanzia</i>	94
2.6.	<i>Estendere l'approccio del Fondo Marguerite</i>	95
2.7.	<i>Project bond</i>	95
2.8.	<i>Strumenti integrati di senior debt</i>	96
2.9.	<i>Euro bonds</i>	97
2.10.	<i>Continuare a valorizzare il ruolo della BEI</i>	97
3.	IL SEMESTRE EUROPEO	99
CAPITOLO 6 - IL SOTTOSISTEMA ITALIANO DELLE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO D'INTERESSE EUROPEO		102
INTRODUZIONE E SINTESI DEI RISULTATI		102
1.	LA RETE ESSENZIALE ITALIANA DI INTERESSE EUROPEO	104
2.	UNA REINTERPRETAZIONE RAGIONATA DELLA METODOLOGIA EUROPEA	106
3.	ARCHI DELLA RETE FERROVIARIA	107

3.1.	<i>Progetti Prioritari definiti nella decisione 884/2004</i>	107
3.2.	<i>Corridoi merci europei</i>	109
3.3.	<i>Corridoi ERTMS</i>	111
3.4.	<i>La politica comune dei trasporti ferroviari e l' Italia: progetti prioritari, corridoi ERMTS e merci</i> <i>111</i>	
3.5.	<i>Il sottosistema ferroviario italiano di interesse europeo</i>	114
4.	ARCHI DELLA RETE: COLLEGAMENTO FLUVIALE VENEZIA / RAVENNA – MANTOVA	116
5.	ARCHI DELLA RETE STRADALE	117
6.	NODI ESSENZIALI	119
6.1.	<i>Porti</i>	119
6.2.	<i>Nodi urbani</i>	120
6.3.	<i>Nodi aeroportuali</i>	120
6.4.	<i>Nodi essenziali: gli interporti</i>	121
6.5.	<i>L' ultimo miglio ferroviario</i>	123
6.6.	<i>L'ultimo miglio aeroportuale</i>	123
6.7.	<i>L'ultimo miglio portuale</i>	124
NOTA METODOLOGICA - OTTIMIZZAZIONE DELLE RISORSE E INDIVIDUAZIONE DELLE PRIORITÀ		126
1.	UNA AVVERTENZA PER L' AUTORITÀ POLITICA E UNA CORNICE PER L' INSIEME DELLE PROPOSTE AVANZATE	126
2.	LA SCELTA DELLE PRIORITÀ ALLA BASE DI UNA COMPLESSIVA STRATEGIA POLITICA	127
3.	IL RACCORDO STRATEGICO TRA POLITICA NAZIONALE E UNIONE EUROPEA	128
3.1.	<i>Razionalizzare le regole e vincoli per la spesa per gli investimenti a lungo termine nell'ambito del patto di stabilità e del semestre europeo</i>	128
3.2.	<i>Aggiornare priorità strategiche concernenti l'Italia nell' ambito delle reti TEN-T</i>	129
3.3.	<i>Concentrare sulle priorità infrastrutturali le risorse derivanti dalle politiche di coesione</i>	129
4.	RAFFORZARE LE CAPACITÀ E GLI STRUMENTI DI INDIRIZZO STRATEGICO E DI VALUTAZIONE	130
CONCLUSIONI		132
APPENDICE - SINTESI DELLE PROPOSTE CONTENUTE NEL RAPPORTO		134
1.	RIDUZIONE DEI COSTI DI REALIZZAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE.....	134
2.	REVISIONE DELLE NORMATIVE IN MATERIA DI PROCEDURE RELATIVE ALLA REALIZZAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO	135
3.	FONTI E STRUMENTI DI FINANZIAMENTO PER LE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO	138
4.	MISURE DI INCENTIVAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PRIVATI.....	141
5.	ASPETTI RILEVANTI PER I RAPPORTI CON L' UNIONE EUROPEA	142
6.	IL SOTTOSISTEMA ITALIANO DELLE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO D'INTERESSE EUROPEO.....	143
NOTA METODOLOGICA - OTTIMIZZAZIONE DELLE RISORSE E INDIVIDUAZIONE DELLE PRIORITÀ		143
LISTA DEGLI ACRONIMI		144

Premessa

Con l'incontro del 22 ottobre 2010 si è costituito il “**Gruppo di lavoro infrastrutture strategiche**” le cui finalità sono state presentate dal Viceministro Roberto Castelli che ha parlato anche a nome del Ministro Altero Matteoli. Obiettivo del gruppo di lavoro è proporre idee e strumenti per facilitare la realizzazione delle infrastrutture strategiche in Italia.

Il gruppo di lavoro - coordinato da Astrid, Fondazione ResPublica e ItaliaDecide - è stato costituito da esperti (principalmente accademici e professionisti) del tema delle infrastrutture con particolare attenzione a quelle di trasporto. Le attività del gruppo di lavoro sono state organizzate in **cinque tavoli tematici** con un coordinatore per ciascuno di questi:

Tavolo	Tema	Coordinatore
1	Riduzione dei costi di realizzazione delle infrastrutture	Eugenio Belloni
2	Revisione delle normative in materia di procedure per la decisione, localizzazione, realizzazione delle infrastrutture di trasporto	Franco Bassanini e Luigi Fiorentino
3	Fonti e strumenti di finanziamento per le infrastrutture di trasporto	Matteo Del Fante
4	Misure di incentivazione degli investimenti privati	Claudio De Vincenti
5	Rapporti con l'Unione Europea	Rainer Masera

Le attività dei cinque tavoli sono state integrate nel corso del lavoro da due ulteriori approfondimenti, che costituiscono i capitoli:

6	Il sottosistema italiano delle infrastrutture di trasporto d'interesse europeo	di Paolo Costa
7	Nota metodologica: ottimizzazione delle risorse e individuazione delle priorità	di Alessandro Palanza e Enrico Seta

Il presente documento raccoglie le conclusioni del gruppo di lavoro in capitoli e, in appendice, una sintesi delle proposte emerse.

Partecipanti al gruppo di lavoro

Nel redigere i contenuti del presente documento hanno contribuito (in ordine alfabetico):

AGI
AISCAT
ANAS
Assoporti
Autostrade
CDP
CIPE
ENAC
FS/RFI
MIT
UTFP

Nel redigere i contenuti del presente documento hanno contribuito a titolo personale (in ordine alfabetico):

Francesca Amaturo - PCM
Massimo Averardi - ANAS
Franco Bassanini - ASTRID
Eugenio Belloni - ResPublica
Mario Bergamo - Autostrade
Giuliana Bo - PCM UTFP
Alessandro Bracaletti – CDP
Alessandro Cardi - ENAC
Micaela Celio – PCM UTFP
Vincenzo Cerulli Irelli – Studio legale Cerulli Irelli
Davide Colaccino - CDP
Paolo Costa – Autorità portuale di Venezia
Luca Daniele - Autostrade
Matteo Del Fante - CDP
Michele Del Principe – FS Italferr Resp. Direzione tecnica
Stefano De Marinis - AGI
Claudio De Vincenti – ASTRID
Mauro Diez - ENAC
Mariangela Di Giandomenico – Studio legale Cerulli Irelli
Antonino Ercolano – ANAS

Paolo Ferrandino - Assoporti
Gabriele Ferrante - PCM UTFP
Luigi Fiorentino - AGCM
Christian Iaione - ASTRID
Ercole Incalza – MIT
Mario Lupo – AGI
Andrea Manfron - AISCAT
Rainer Masera - PCM
Alessia Montani – Studio Legale Cerulli Irelli
Barbara Morgante – FS
Francesco Nerli - Assoporti
Settimio Nucci - ANAS
Nicola Oliva – AGI
Alessandro Palanza - Italiadecide
Ilaria Paradisi - PCM UTFP
Gabriele Pasquini– PCM UTFP
Manfredo Paulucci de Calboli – PCM UTFP
Sabrina Petrucci - Italiadecide
Gian Claudio Picardi - ANAS
Ruggiero Pinto - ANAS
Stefano Riela – ResPublica
Maura Sabato – ANAS
Jacopo Sce - ASTRID
Massimo Schintu - AISCAT
Enrico Seta – Italiadecide
Alessandro Tonetti - CDP
Luisa Torchia – ASTRID
Gennarino Tozzi - Autostrade
Ida Tramonti - MIT
Matteo Triglia – FS-RFI
Paolo Urbani - ASTRID
Umberto Vallarino - Autostrade
Claudio Vezzosi - AGI
Laura Zanarini - MEF

CAPITOLO 1 - Riduzione dei costi di realizzazione delle infrastrutture

Introduzione

L'urgenza di cantierare le opere d'interesse strategico per il Paese congiuntamente a un vincolo di bilancio dello Stato poco flessibile obbliga a una scelta efficiente di allocazione delle risorse per sostenere la competitività del sistema di trasporto nazionale.

Obiettivo del Tavolo 1 è quello di individuare settori e ambiti nei quali intervenire per giungere alla realizzazione di opere infrastrutturali con costi inferiori, un carico minore sulla fiscalità generale e una tempistica ridotta. Il fattore tempo, in particolare, deve assolutamente essere considerato dal soggetto pubblico come onere finanziario, implementando opportune analisi costi-benefici e abbandonando la vecchia logica delle opere finanziate a fondo perduto.

Occorre valutare l'adeguatezza del sistema infrastrutturale nazionale rispetto agli obiettivi di competitività, focalizzando l'attenzione su quelle strutture e su quei nodi che possono essere realisticamente finanziati entro una *deadline* temporale. L'oggetto dell'attività del Tavolo 1 riguarda sia le infrastrutture autostradali sia quelle ferroviarie e, in particolare, i corridoi del PP1, del PP6 e del PP24 nonché i nodi prioritari, intendendo comunque come tali tutti i valichi, porti, aeroporti e nodi urbani italiani considerati dalla rete prioritaria (*core network*) TEN-T in corso di definizione da parte dell'UE.

Soprattutto per le opere ferroviarie, data la loro modesta capacità di autofinanziamento, è indispensabile studiare le modalità per ridurre i costi di investimento e aumentare i ricavi del servizio di trasporto. Per garantire la realizzazione delle grandi opere di cui il Paese ha bisogno è necessario agire al fine di realizzare le infrastrutture:

- al minor costo possibile (e comunque un costo allineato alla media europea),
- nel minor tempo possibile (eliminando o semplificando le procedure e rendendole certe),
- con il minor contributo finanziario pubblico possibile.

Per rispondere agli obiettivi sopra indicati si possono attivare le seguenti modalità di azione principali:

- la concentrazione della partecipazione finanziaria dello Stato su un numero limitato di opere "superstrategiche";
- la riduzione del costo/km delle autostrade e delle linee ferroviarie;
- l'eliminazione degli investimenti non necessari (specificamente per le linee ferroviarie: la revisione della concezione delle linee, il ripensamento delle logiche sottostanti gli investimenti sull'AV e la definizione dei limiti di costo di mitigazioni e compensazioni);
- l'introduzione di strumenti capaci di tassare le esternalità negative, beneficiare di quelle positive e convogliare tali strumenti in un fondo speciale dedicato al finanziamento delle infrastrutture di trasporto;
- l'introduzione di regole e procedure che favoriscano l'efficienza e la tempestività nella realizzazione delle opere. [vedere capitolo 2].

1. Il costo delle infrastrutture di trasporto

Secondo quanto dichiarato dal Ministro Matteoli, le motivazioni addotte per spiegare i differenziali di costo tra le opere italiane e quelle di altri Paesi dell'UE sono legate alla particolare orografia dell'Italia, alla rilevante antropizzazione del nostro territorio, alle modalità di affidamento delle opere.

Per un ulteriore approfondimento, si deve analizzare un dato del tutto peculiare: confrontando l'analisi dei prezzi messi a gara si rileva che quelli delle stazioni appaltanti sono inferiori dei prezzi messi a gara in altri Paesi e, se esaminiamo i ribassi, quelli operati nelle gare espletate in Italia risultano elevati.

Le motivazioni dei differenziali di costo rilevati fra le infrastrutture di trasporto italiane e quelle di altri paesi dell'UE sono legate non solo a fattori obiettivi e non eliminabili quali le caratteristiche dei territori attraversati (orografia, sismicità, forte antropizzazione, presenza di un patrimonio artistico e archeologico di grande pregio), ma anche ad altri fattori sui quali è invece possibile esercitare azioni correttive e di contenimento:

- L'aleatorietà delle caratteristiche dell'opera che possono essere (e spesso sono) completamente stravolte nel passaggio dalle definizioni di fattibilità, alle definizioni preliminari, a quelle definitive e, in ultimo, esecutive. Tale aleatorietà è in buona parte dovuta alla mancata definizione di un'unica responsabilità tecnico-politica in capo a un soggetto "pubblico" titolare delle decisioni di ultima istanza su progetto, localizzazione, mitigazioni e compensazioni.
- L'*overdesign* e la qualità dell'iter progettuale.
- La forte incidenza delle opere compensative e di mitigazione ambientale. Per queste ultime vanno distinte le mitigazioni relative all'impatto ambientale dell'opera in quanto tale, che vanno definite in sede di approvazione del progetto definitivo, da quelle relative all'impatto di cantiere, che vanno gestite in sede di progettazione esecutiva e di realizzazione dell'opera.
- Il mancato rispetto dei cronoprogrammi contrattuali e quindi l'allungamento dei tempi di realizzazione.
- Il contenzioso in sede di esecuzione delle opere, a proposito del quale si fa rinvio alle proposte del Tavolo 2 (par. 4.3 e 6.3).

Nel seguito verranno riportate le ragioni esogene che hanno causato costi di realizzazione delle opere infrastrutturali più elevati rispetto a quelli per opere analoghe in altri Paesi europei. Tuttavia si impone un'analisi accurata dei motivi endogeni riguardanti soprattutto la concezione delle linee che hanno ugualmente contribuito a questa eccessiva lievitazione dei costi.

1.1. Un'analisi delle componenti di costo delle opere autostradali

Gli elementi che possono condizionare il costo dell'infrastruttura sono numerosi. Oltre a quelli di natura tecnica, sono da considerare quelli di natura normativa.

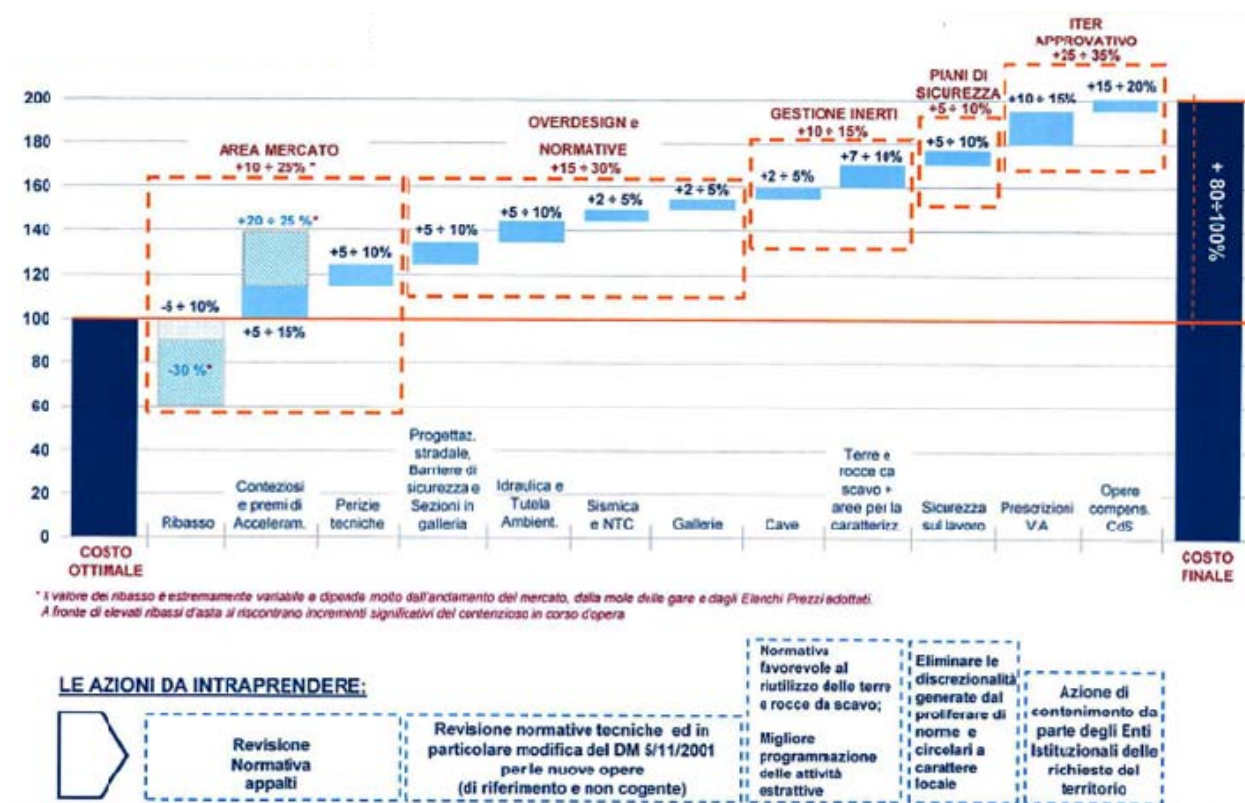
Le norme attuali vanno riviste per garantire certezza di procedure, tempi e limiti di costo (per mitigazioni e compensazioni) nella definizione dell'intesa, che coincide con l'approvazione del progetto definitivo relativo ad ogni singola opera. In particolare si possono citare:

- La scelta della localizzazione del tracciato che può comportare un incremento significativo dei costi, senza apportare un reale beneficio in termini di inserimento ambientale dell'opera. Per questo motivo, il confronto con il territorio è attività da gestire tutta in sede politico-amministrativa. Nel caso delle opere d'interesse strategico nazionale, lo strumento per la soluzione dei problemi di localizzazione, mitigazione e compensazione, non può che essere quello dell'intesa Stato-Regione, che affida allo Stato la soluzione dei problemi di concerto con le Amministrazioni statali, attive e di tutela, e alla Regione la soluzione dei problemi del concerto con gli enti locali.
- Il tema dell'impatto ambientale, paesaggistico e archeologico che può essere affrontato come un tema di costi da contenere entro misure certe. Per questo è auspicabile che, nel caso di alcune categorie selezionate ed eccezionali di opere superstrategiche, il nostro ordinamento riesca ad accettare una qualche limitazione dei diritti di tutela. In caso contrario bisogna almeno rendere certe le regole di "chiusura" del procedimento di confronto con le istanze di tutela, in modo che il costo dell'opera possa acquisire certezza dopo il confronto con le stesse.

Nelle gare d'appalto, inoltre, - laddove vengano offerti, per ottenere l'affidamento, ribassi ingiustificati rispetto agli effettivi costi di costruzione, con la riserva mentale, una volta acquisito il contratto, di rimetterne in discussione l'intero impianto economico – le stazioni appaltanti devono procedere alle relative analisi di anomalia, escludendo le offerte che ne siano viziate.

Tali problematiche possono trovare efficace risoluzione agendo sui fattori (qualificazione delle stazioni appaltanti, capacità finanziaria delle imprese realizzatrici, ecc.) che sono oggetto di esame del capitolo 2.

Figura 1 - Le determinanti del costo delle opere stradali



Come mostra la figura 1 è soprattutto l'*overdesign* che contribuisce all'aumento dei costi. Esso comprende tutti quei fattori (disposizioni normative sovrabbondanti, appesantimenti procedurali, ecc.) che generano considerevoli incrementi rispetto al costo ottimale dell'opera, inteso come quel costo necessario per realizzare l'infrastruttura nel rispetto delle normative tecniche di riferimento e per garantire standard di qualità, efficienza e sicurezza dell'esercizio.

In conclusione, nella fase operativa non si tiene in alcun conto la ricaduta sull'investimento degli extra costi derivanti da valutazioni dell'impatto ambientale e da altre misure di mitigazione.

1.2. Un'analisi comparativa del costo di realizzazione delle linee ferroviarie AV

Le esperienze internazionali dimostrano come il costo a chilometro delle diverse linee Alta Velocità (AV), realizzate o in realizzazione in Europa, sia significativamente minore rispetto alle linee italiane. Il confronto con due grandi Paesi europei - Francia e Spagna – mostra una rilevante discrepanza tra i valori. Le cause di tali differenze possono essere di volta in volta ricercate:

- nell'orografia e sismicità che contraddistinguono il territorio italiano;
- nella decisione di realizzare una rete alta velocità/alta capacità (AV/AC) in grado di consentire il transito delle merci;
- nella forte antropizzazione delle aree interessate dalle nuove linee sia lungo la direttrice Nord – Sud (Milano – Napoli) che, soprattutto, lungo quella Est - Ovest che attraversa la Pianura Padana;
- nella necessità di coordinare il traffico passeggeri (AV) e quello merci (AC) con quello pendolare a corto-medio raggio anche attraverso la realizzazione di infrastrutture dedicate;
- nelle prescrizioni ambientali e territoriali.

A ciò va aggiunto che nell'attraversamento delle grandi aree urbane è prevista e finanziata anche una parte della ristrutturazione della rete urbana e delle stazioni esistenti, al fine di consentire lo sviluppo sinergico del trasporto regionale e metropolitano. A tale scopo, nei nodi di Bologna, Firenze, Roma e Napoli sono attualmente previsti significativi investimenti. Altri investimenti devono essere previsti a Torino, Milano e nel Quadrilatero Veneto.

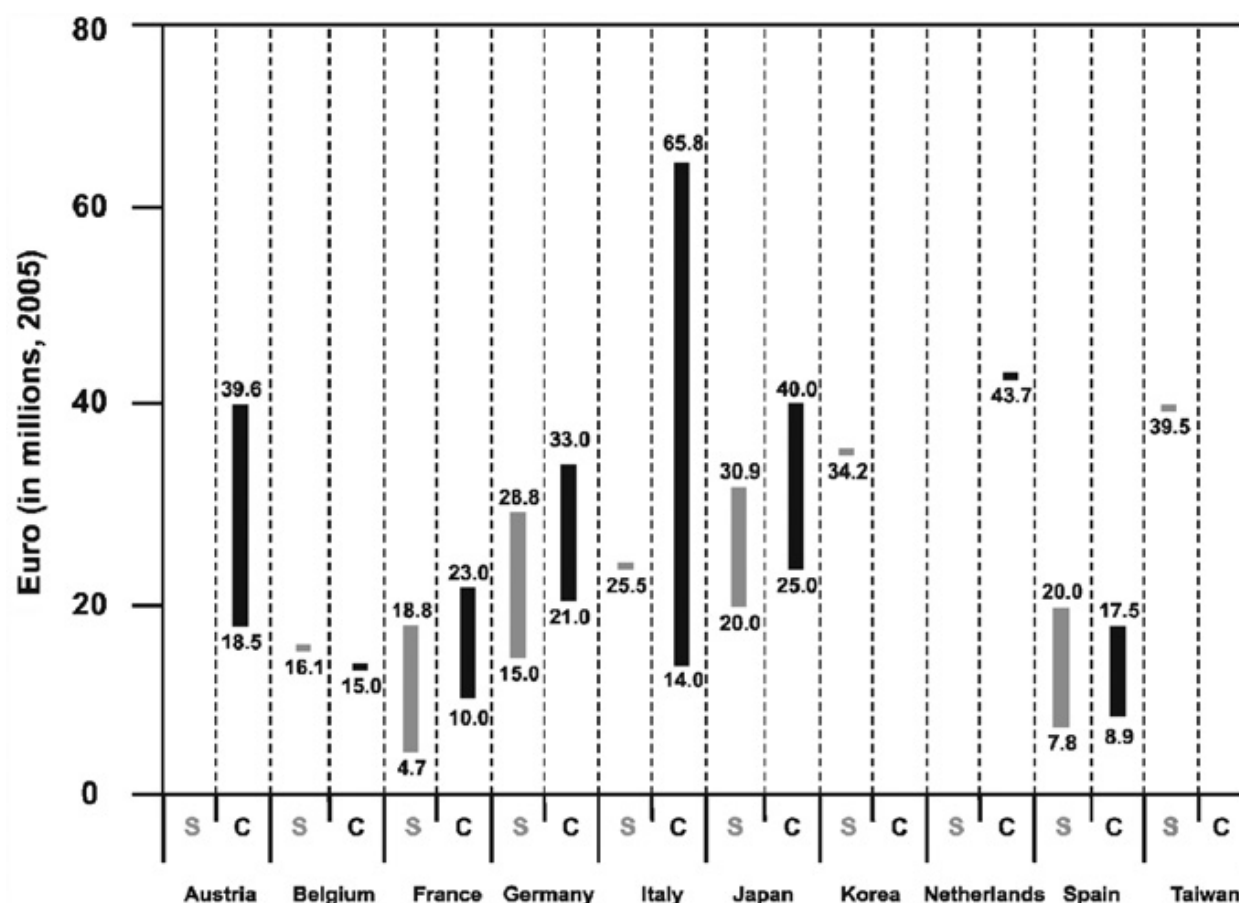
A causa dei disagi ambientali connessi alle nuove linee, le amministrazioni sia locali che centrali hanno inoltre chiesto e ottenuto tracciati ambientali meno impattanti, in stretto affiancamento a infrastrutture già esistenti o lungo tracciati richiedenti nuovi "varchi" ad alto consumo di suolo. Le modifiche necessarie al fine di minimizzare l'impatto sull'ambiente e sul territorio hanno comportato un aggravio pari a 6-8 milioni di euro/Km rispetto alla rete spagnola e francese.

Infine, la presenza di numerosi tratti urbanizzati in misura superiore rispetto alle regioni spagnole o francesi condiziona significativamente i progetti delle linee nel nostro Paese. Questo aspetto incide sui prezzi di acquisto delle aree interessate dalla costruzione di nuove linee che, trovandosi a ridosso dei centri urbani, scontano prezzi medi superiori rispetto a quelli sostenuti in altri Paesi. Ciò è in grado di determinare aggravii stimabili in 1,5 – 2 milioni di euro/Km. Come accennato in precedenza, a ciò si aggiunge la presenza di un patrimonio artistico e archeologico molto importante che spesso ha comportato ritardi e oneri aggiuntivi.

Figura 2 - Confronto costo Km delle linee AV

	FRANCIA		SPAGNA		ITALIA	
	km linee	costo medio/Km (M€/Km)	km linee	costo medio/Km (M€/Km)	km linee	costo medio/Km (M€/Km)
Linee realizzate	1.548	10	1.030	9	564 (*)	32
	Sud Est Atlantique Rhône Alpes Nord Europe Paris Interconnections Méditerranée		Madrid-Barcelona Madrid-Siviglia		Firenze - Roma Roma - Napoli Torino - Novara	
Linee in progettazione o in realizzazione	990	13	1.490	15	647	45
	Est Europeo Perpignan-Figueras Rhine - Rhone Nîmes- Montpellier Sud Atlantiques		Connessione Toledo a Madrid - Siviglia Madrid - Frontiera francese Malaga-Costa del Sol Valladolid-Madrid Madrid-Alicante-Murcia		Novara - Milano Milano - Bologna Bologna - Firenze Terzo Valico Milano - Venezia	

Fonte: RFI

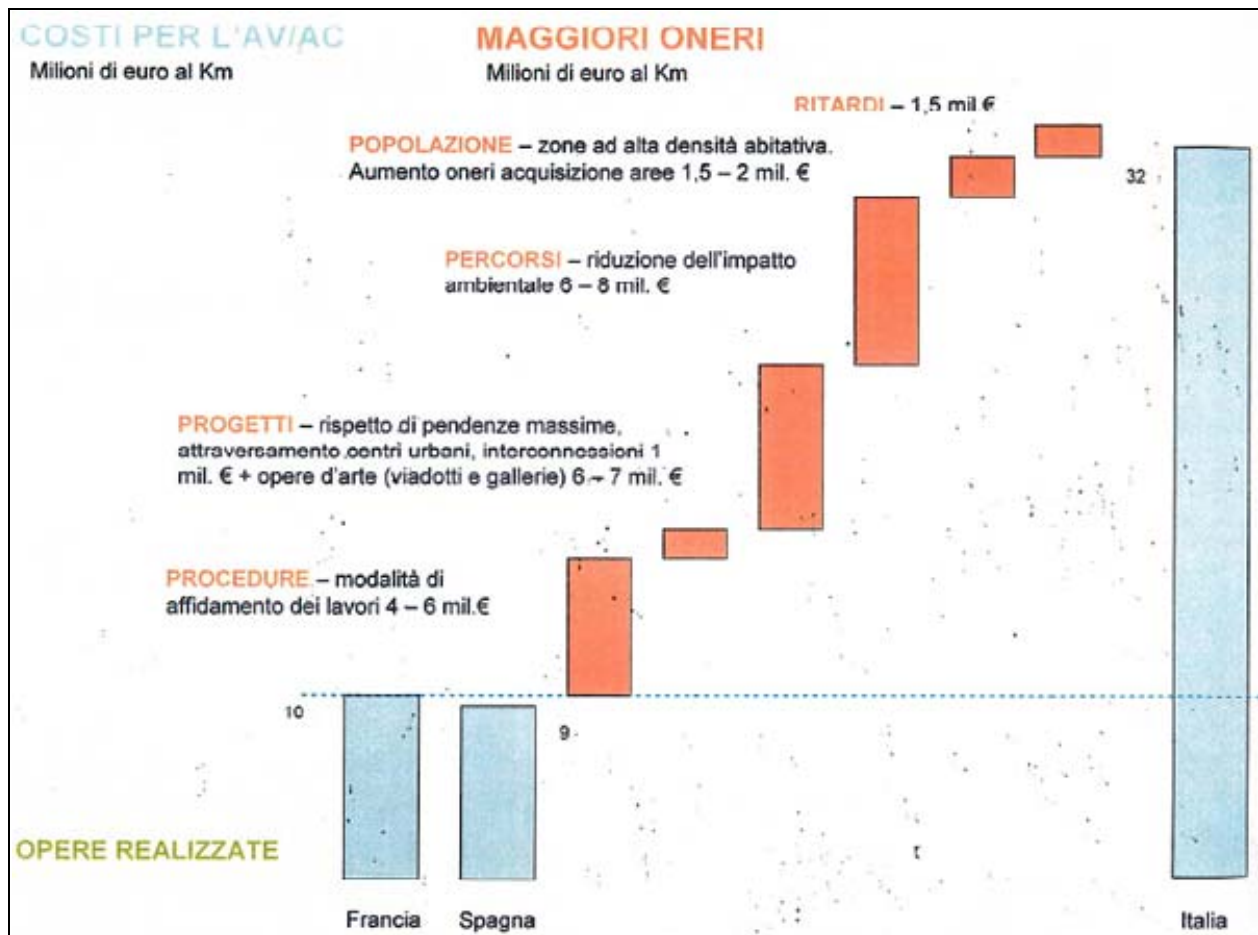
Figura 3 - Costo medio¹ per Km di nuove linee AV

S: Linee in servizio; C: Linee in costruzione (2006)

Fonte: database HSR, elaborazione da UIC

¹ Il dato medio si riferisce al costo di costruzione escluso il costo del progetto e del suolo.

Figura 4 - Costo per l'AV/AC in Italia (milioni di euro al Km)



2. Proposte per la riduzione dei costi di investimento

Per il Ministro Matteoli, occorre intervenire sulle anomalie sopra esposte per ridurre, nell'arco del prossimo triennio, di almeno il 20 – 30 % il costo degli interventi. Si tratta di adottare una **nuova strategia** che risponda agli obiettivi di modernizzazione delle infrastrutture e di competitività del Paese, ma che sia coerente con i vincoli di finanza pubblica e la capacità di spesa pubblica.

2.1. Le proposte del Ministro

Si riportano di seguito i contenuti della nota del Ministro, già espressi nell'Allegato Infrastrutture alla Decisione di Finanza Pubblica (2011-2013) che suggeriscono atti amministrativi e, se necessario, legislativi tra gli altri² per:

- a) Garantire una **misurabile certificazione della qualità progettuale** in modo da non fare pesare sulla stazione appaltante i danni derivanti da cattiva progettazione. In quest'ambito il ruolo e le funzioni del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici diventano basilari.
- b) Imporre un **vincolo per le opere compensative** e per le mitigazioni ambientali in funzione del valore dell'opera, prendendo come riferimento l'art. 30 della Legge 196/2009.
- c) **Anticipare la Conferenza dei Servizi sul Progetto Preliminare**; si ritiene infatti corretto che il confronto sulle scelte e sulle possibili varianti avvenga proprio nella fase iniziale dell'iter progettuale in modo da lasciare al progetto definitivo solo il ruolo di elaborato conclusivo di decisioni fondamentali già prese. Sul progetto preliminare vanno denunciate tutte le non condivisioni e le perplessità su determinate scelte progettuali.³ Un intervento legislativo in tal senso può contribuire significativamente alla riduzione dei costi.
- d) Definire una rilettura **integrale sulle modalità e sulle logiche** con cui vengono istruiti i progetti.
- e) **Ridurre**, in modo sostanziale, **il tempo** che intercorre tra l'esame del progetto da parte del CIPE e la consegna dei lavori. Un arco temporale che nella media supera i 14 mesi e, quindi, incide in modo sostanziale sulla crescita del valore delle opere.
- f) Ricorrere, ove possibile, allo strumento del **Partenariato Pubblico-Privato (PPP)**. Il coinvolgimento dei privati nella progettazione esecutiva, realizzazione e gestione di una infrastruttura consente un controllo incrociato che dà trasparenza all'intera evoluzione dell'opera e, soprattutto, identifica le reali responsabilità nella conduzione dei lavori.
- g) **Controllare il costo di un'opera in corso di realizzazione e a consuntivo**, non solo nella fase di affidamento. Per questo motivo andrà identificata una procedura che

² Alcuni suggerimenti del Ministro sono stati omessi in quanto oggetto specifico del Tavolo 2.

³ L'anticipazione della Conferenza dei Servizi sul Progetto Preliminare, che di fatto carica il Preliminare degli adempimenti relativi alla raccolta del consenso tramite le autorizzazioni di tutte le Amministrazioni competenti facendogli assumere contenuti tipici da Progetto Definitivo, è solo una delle forme tecniche con le quali si separa la fase di definizione delle caratteristiche qualitative e quantitative dell'opera (che deve restare sotto il più stretto controllo politico-amministrativo) dalla fase di progettazione esecutiva e realizzazione della stessa che può/deve essere utilmente affidata ad appaltatori o concessionari privati anche con l'intervento di *general contractor*.

preveda un premio se l'esecutore dell'opera ha rispettato i tempi contrattuali, se ha limitato il ricorso alle riserve e se ha mantenuto i livelli di costo dell'opera⁴.

2.2. *La concezione della linea o del tracciato*

Le contingenti condizioni di finanza pubblica rendono necessaria un'attenta valutazione delle risorse finanziarie da mettere in campo e dei benefici derivanti dalla realizzazione delle nuove infrastrutture. Le opere devono essere economiche per la collettività e sostenibili dal punto di vista finanziario. Occorre dunque ripartire proprio da questi elementi nella valutazione delle opere, al fine di privilegiare solo quelle che abbiamo un saldo positivo tra benefici e costi.

Bisogna quindi adottare soluzioni efficienti per lo sviluppo di una rete di trasporto coerente con l'**analisi della domanda** e con un'analisi costi-benefici che tenga conto sia dei benefici diretti (ad esempio la riduzione dei costi di trasporto, rimozione di condizioni di scarsità, di estrema congestione o apertura di collegamenti tra mercati) sia di quelli indiretti nei confronti dell'economia nel suo complesso. In termini più generali si tratta del tema della relazione fra trasporti e sviluppo e competitività di un sistema-Paese.

L'obiettivo è quello di pervenire a una **progettazione “più frugale”** delle infrastrutture che tenga conto delle oggettive difficoltà di finanziamento.

Per questo motivo bisogna riflettere sulla concezione della linea pensando “laterale”, in modo innovativo e fuori dagli schemi consolidati, operando sia sulla scelta dei giusti parametri progettuali sia sulla fasizzazione della relativa realizzazione. Si consideri, ad esempio, che la contestuale realizzazione di una linea Alta Velocità (AV) e Alta Capacità (AC) determina un aumento dei costi che l'Italia non può permettersi e che non trova riscontro in nessun altro Paese europeo.

A seguito della Verifica Parlamentare del 31 dicembre 1996, in Italia si è deciso di accoppiare nella concezione di una nuova linea il concetto di AV e AC. Questo ha comportato un incremento dei costi per la sommatoria dei vincoli delle due tipologie di traffico. Lo provano le diverse esperienze in proposito in Europa: Francia e Spagna da un lato, Svizzera e Germania dall'altro. [Vedere allegato 1].

Circa i singoli standard si può osservare che una linea adeguata al trasporto merci deve avere pendenze contenute e binari di affiancamento sufficientemente lunghi (una lunghezza di 750 m è il minimo per uno standard moderno europeo di treno merci), ma può avere raggi di curvatura più ridotti dell'AV (1.500 metri come limite inferiore). Una linea solo AV, invece, con la possibilità di velocità di 300 Km/h, può avere pesi assiali minori, pendenze elevate, ma ha un minimo di 3.000 m per il raggio di curvatura. Ovviamente se si sommano ridotte pendenze e raggi di curvatura elevati richiesti per una linea AV/AC, i vincoli geometrici imposti sulla linea divengono assai rigidi e la linea deve procedere quasi in linea retta con un conseguente aumento di costi in presenza di barriere naturali. Una linea AC possiede le seguenti caratteristiche e vincoli, rispetto a una linea solamente AV:

- a) È percorribile anche da treni merci che richiedono quindi pendenze non superiori a 12-15‰ e peso assiale di 22,5 t/asse contro pendenze fino al 35 ‰ e 17 t/asse di peso assiale per la AV;

⁴ La robustezza tecnico-giuridica delle stazioni appaltanti in sede di conduzione del procedimento e direzione dei lavori è cruciale per il conseguimento degli obiettivi di contenimento di tempi e costi in fase di realizzazione delle opere. Va valutata l'ipotesi di riqualificare l'Amministrazione centrale e/o le Amministrazioni regionali con uno o pochi gestori della realizzazione delle opere strategiche nazionali.

- b) Ha caratteristiche di interoperabilità; ovvero è realizzata secondo specifiche tecniche di uniformità della rete ferroviaria europea per la libera circolazione delle persone e delle merci nel territorio dell'UE quali il segnalamento ERTMS/ETCS 2° livello, la sagoma, il peso assiale, l'interasse dei binari ecc.
- c) E' interconnessa con le linee esistenti, in modo da realizzare, insieme a queste, un vero e proprio sistema a 4 binari ad alta capacità con possibilità di osmosi dei traffici.

I costi sono comparabili solo a parità di “oggetto” da realizzare: le ferrovie svizzere, “linee di pianura sotto le montagne”, si trovano a superare barriere naturali non diverse da quelle italiane, con costi adeguati al tipo di domanda che si intende soddisfare e alle caratteristiche tecnologiche che si intendono adottare.

Le specifiche funzionali utilizzate nella progettazione delle nuove linee su tratte internazionali derivano da un insieme eterogeneo di fonti normative o regolamentari e includono le Specifiche Tecniche di Interoperabilità (STI) europee e le normative nazionali.

Data l'importanza che gli standard contrattuali hanno sulla specificazione delle prestazioni ottenibili dall'infrastruttura, ma anche dei costi di costruzione e degli impatti ambientali, va valutata attentamente la rispondenza di questi parametri e l'opportunità di allinearli a standard europei esistenti o da promuovere in sede UE.

La classificazione dei progetti TEN-T come linee ad alta velocità non risponde ad una specifica richiesta dell'UE. Il termine di riferimento deve però essere quello della realizzazione di infrastrutture tecnologicamente competitive con quelle europee e capaci di garantire sulle stesse un esercizio competitivo con quello che si svolgerà sulle infrastrutture europee TEN-T in costruzione.

Per il Progetto Prioritario 6 (asse ferroviario Lione-Trieste-Divaccia-Lubiana-Budapest), ad esempio, non viene fornita alcuna particolare specificazione circa la velocità di esercizio da assicurare ai convogli passeggeri in transito. Questa deve però esser tale da rendere il trasporto passeggeri e merci Est-Ovest a sud delle Alpi competitivo con quello del trasporto passeggeri e merci a nord delle Alpi (Progetto Prioritario 17 Parigi-Vienna-Bratislava).

In questo complesso sistema, la progettazione delle infrastrutture ferroviarie si deve basare su molteplici elementi di riferimento: alcuni dettati dall'UE, altre da norme nazionali cogenti ed altre ancora da regolamenti adottati dal gestore nazionale dell'infrastruttura. Tra le norme europee, oltre alle Specifiche Tecniche di Interoperabilità, va annoverato l'European Agreement on main International railway line (AGC) che si applica alle linee della rete TEN-T. Al fine di ridurre i costi, sarebbe opportuno uniformare la normativa italiana alle STI europee per evitare *overdesign*.

Nella tabella seguente sono riportati i principali parametri adottati per le linee progettate di recente e/o in corso di progettazione. Come si evince, Rete Ferroviaria Italiana (RFI) ha inteso confermare un esercizio di tipo “misto” adeguando i parametri di progetto, in particolare la velocità, alla tipologia di servizio previsto e al contesto circostante e quindi adattandosi maggiormente alla geografia dei luoghi attraversati, in modo da ridurre gli impatti sul territorio e i conseguenti costi di realizzazione, massimizzando, nel contempo, i benefici derivanti dalla realizzazione della nuova infrastruttura.

Tabella 1 - Principali parametri adottati per le linee “di ultima generazione”

	AV Mista (Cat. I)	APPLICAZIONE DEGLI STANDARD ALLE RECENTI PROGETTAZIONI FERROVIARIE			
		Treviglio - Brescia	Torino Lione (int)	Torino Lione (naz)	Napoli - Bari
Velocità km/h	250	300 km/h	250 km/h	220/160 km/h	180/200 km/h
Esercizio	Misto	Misto	Viagg. +Merci+AF	Viagg. +Merci+AF	Misto
Pendenza	12,5 per mille	12,5 per mille (2)	12,5 per mille	12,5 per mille	13 per mille
Gabarit	GC	GC	AF	AF	GC
Modulo minimo (m.)	750 m.	750	750	750	750
Peso asse	22,5 Tonn	22,5 tonn	22,5 tonn	22,5 tonn	22,5 Tonn
Interasse (m)	4,2	4,5	4,50 (1)	4,5 (1)	4
Raggio minimo (m.)	non normato	5450	3125	2500 (per 220 km/h)	1600/2200
Sopraelevazione max (cm.)	18	9	9 (1)	9 (1)	15/12,5
Elettrificazione	25 kV CA	25kV CA	25kV CA	25kV CA	3 kV CC
	STI				
	AGC+STI				
(1) Per necessità AF (Autostrada Ferroviaria)					
(2) 15 per mille per tratti non penalizzanti per la prestazione (1000 m. circa in funzione dell'andamento a monte e a valle)					

Fonte: RFI

La realizzazione delle nuove infrastrutture ferroviarie nel corso degli anni è andata evolvendo rispetto alla Verifica Parlamentare del 31 dicembre 1996. Si è passati da un concetto di “linee AV/AC”, che coniugano il requisito dell’alta velocità con le prestazioni richieste dai treni merci, con il conseguente impatto sul territorio e il relativo onere di costruzione (come nel caso delle linee Torino-Milano-Napoli), al concetto di “linee miste”, interessate da traffici viaggiatori e merci, dove il requisito della prestazione dei treni merci (quindi pendenze contenute di norma entro il 12,5 ‰) è coniugato ad una velocità di tracciato di 160 km/h o superiore, in relazione alla geografia dei luoghi attraversati.

Questa nuova visione permette, inoltre, di identificare esigenze specifiche che giustificano la costruzione d’itinerari *prevalentemente* dedicati alle merci che, quindi, dimensionano la nuova infrastruttura su parametri più consoni al traffico merci, come ad esempio la velocità contenuta entro i 160 km/h, ritenuta di prassi il limite inferiore di progetto di una nuova linea.

In quest’ottica, i nuovi binari di quadruplicamento, soprattutto intorno ai nodi urbani, vengono dedicati essenzialmente, ma non esclusivamente, ai traffici veloci a lunga percorrenza di tipo passeggeri e quindi vengono progettati con parametri più consoni a tale scelta. Anche in questo caso vanno tuttavia tenute presenti le caratteristiche dei territori attraversati.

Per esempio, così operando la nuova tratta Treviglio-Brescia che attraversa un territorio sostanzialmente pianeggiante e in gran parte senza particolari vincoli orografici, è stata progettata con velocità di 300 km/h; per il nuovo itinerario Napoli-Bari, invece, il cui tracciato risente maggiormente di vincoli orografici e d’inserimento ambientale, ci si è orientati per una velocità di 180/200 km/h.

2.3. L’uso dello strumento del Public-Private Partnership (PPP)

Utilizzare contratti di PPP, grazie al coinvolgimento di soggetti privati nel finanziamento del progetto, permette di ridurre la contribuzione pubblica in fase di costruzione e di avere maggiore garanzia circa la certezza dei tempi e dei costi di realizzazione. Per il pubblico, si tratta di avere uno strumento per ottimizzare i suoi costi (*value for money*) da intendersi non solo come costi

effettivi di realizzazione dell'infrastruttura, ma anche di gestione della stessa in funzione dei servizi da prestare all'utenza, traducendo in risparmi i recuperi in produttività ed efficienza.

A conferma di ciò, le esperienze di altri paesi dell'UE (es. Spagna e Francia), che hanno implementato con successo forme efficaci di PPP, hanno consentito la realizzazione di infrastrutture di trasporto anche per il tramite dell'apporto di capitale privato. Il nostro Paese, a causa delle criticità normative, della diffusa divaricazione di tempi e costi di realizzazione delle opere rispetto alla pianificazione originaria, è in grave ritardo rispetto ai principali partner europei quanto all'utilizzazione di forme di PPP.

Non va dimenticato, a tale proposito, che il successo del PPP richiede adeguate “condizioni a contorno”, tra cui: l'adozione di adeguati sistemi di analisi dei rischi che consentono, caso per caso, una ripartizione ottimale degli stessi tra i vari partecipanti al progetto di investimento; la definizione di procedure di gara chiare, veloci e trasparenti; un sistema legislativo orientato a promuovere e supportare il finanziamento del settore privato nelle sue diverse forme; un adeguato ritorno dall'investimento.

Al fine di ottenere i benefici maggiori dal PPP, occorre, inoltre, valutare l'opportunità di realizzare schemi di PPP per quelle tipologie di opere che riescono a catalizzare una maggiore quota di risorse private, valutando *ex ante* quali opere possono essere poste maggiormente a carico del cliente/utilizzatore e quali, invece, caricare ai *taxpayers*.

Anche alla luce delle considerazioni emerse in merito alla questione del finanziamento oggetto del **Tavolo 3**, il Tavolo 1 ritiene di intendere l'indicazione “ove possibile” al punto f) delle proposte del Ministro come un invito ad **adottare il PPP “ovunque”**.

2.4. L'efficacia dell'iter progettuale

Per incidere sulla qualità della progettazione è importante il ricorso a Società di Progettazione certificate sia sulla qualità delle prestazioni, inclusa la verifica indipendente dei progetti da appaltare, sia sul rispetto di altri elementi importanti quali il sistema di gestione della sicurezza o il sistema di gestione ambientale.

L'eventuale coinvolgimento dell'impresa appaltatrice nella progettazione dell'opera una volta che la stessa sia stata compiutamente definita (caratteristiche, localizzazione, mitigazioni e compensazioni), ponendo a base di gara un progetto preliminare rafforzato (cioè con molte delle caratteristiche di un Progetto Definitivo), escluderebbe successivi contenziosi che assumono errori o deficienze del progetto definitivo esecutivo e conseguenti lievitazioni di prezzo e/o ritardi realizzativi, dato che l'affidatario, autore di questi sviluppi progettuali, non potrebbe andare contro il fatto proprio.

Inoltre, gli studi di fattibilità, la cui qualità dovrebbe auspicabilmente aumentare con il nuovo regolamento di attuazione del D.lgs 163/2006, dovrebbero già considerare al loro interno gli studi di pre-fattibilità ambientale e le opportune analisi finanziarie. Una progettazione più accurata sia in fase preliminare (che tenga già conto delle specifiche negoziate con gli Enti Locali nell'ambito della Conferenza dei Servizi e delle osservazioni della VIA), sia in fase definitiva contribuisce a limitare il contenzioso, ridurre extra-costi e ritardi realizzativi.

2.5. Il consenso del territorio e l'entità degli oneri di compensazione

Le compensazioni sono spesso incluse nella scelta del tracciato stesso. E' fuorviante partire da un progetto iniziale a cui corrisponde un costo per poi passare ad un nuovo progetto, concertato con il territorio, a cui corrisponde un costo molto più alto.

Occorre intervenire sulle norme e procedure per rendere certi i procedimenti relativi sia alla rappresentanza degli interessi (le Amministrazioni centrali, proponenti e di tutela, per lo Stato e l'UE e le Regioni per sé e le Province e i Comuni interessati), sia all'oggetto da concordare d'intesa Stato-Regione (progetti dai tratti propri dei definitivi perché comprensivi della localizzazione e di ogni intervento di mitigazione / compensazione) sia ai tempi e modi di "chiusura" dei procedimenti in caso di dissenso tra Amministrazioni centrali e tra livelli di governo.

Dagli studi sui costi delle infrastrutture ferroviarie e stradali in Italia emerge il forte peso giocato dagli oneri di compensazione territoriale, necessari a consentire l'inserimento e l'accettazione dell'opera nel contesto ambientale. La scelta del tracciato è frutto della concertazione con il territorio, che porta spesso a notevoli modifiche del progetto originario determinando un conseguente aumento dei costi.

E'opportuno quindi intervenire sul "dibattito pubblico", come momento che precede la progettazione, supportando lo stesso dibattito con analisi tecniche e analisi costi/benefici. Tutto questo va finalizzato soltanto al "come" delle opere e non al "se" delle stesse, visto che ci stiamo occupando di una lista ridotta ma chiusa di opere superstrategiche che non possono essere messe in discussione a livello sub statale.

L'introduzione di norme che limitino la possibilità di prevedere opere aggiuntive da parte degli Enti Locali e introducano un principio di maggiore responsabilizzazione degli stessi nell'ambito della conferenza di servizi possono agevolare l'*iter* realizzativo. Nel corso delle procedure VIA di approvazione del progetto preliminare sono numerosissime le richieste che vengono avanzate da parte dei soggetti pubblici interessati alla realizzazione dell'opera (Regioni, Province, Comuni) che subordinano la loro approvazione all'accettazione da parte del proponente di opere aggiuntive/compensative che nella maggior parte dei casi poco hanno a che vedere con l'opera in questione.

Le suddette richieste comportano sia un allungamento dei tempi di approvazione che un incremento dei costi difficilmente sostenibile dal progetto e che, pertanto, richiedono la necessità di contributi pubblici supplementari. La mancata disponibilità di questi contributi pubblici comporta, di fatto, il blocco della realizzazione dell'opera.

Il costo delle opere non deve essere considerato infatti una variabile indipendente, così come interpretato dagli Enti locali. Molti di questi, infatti, agiscono talvolta in modo irresponsabile, certi che nessuno andrà a chiedere conto dei danni, in termini di maggiori costi, determinati dalle loro richieste.

Occorre valutare, con tecniche costi-benefici, i danni reali alle comunità locali e occorre includere le compensazioni ragionevoli tra i costi dell'opera per confrontarli con i suoi benefici. Quest'analisi deve essere svolta *ex-ante* onde evitare di replicare quanto avvenuto con l'AV. Le compensazioni (+25/35% dei costi nel doc. ASPI) non dovrebbero toccare ai concessionari, che hanno scarsa forza negoziale con gli enti locali.

In particolare, le mitigazioni ambientali sono parte integrante del progetto e sono rappresentate dalla scelta di tracciati onerosi nei termini di opere d'arte, quali viadotti, gallerie naturali e artificiali anche ove sarebbero tecnicamente possibili tracciati più semplici e meno onerosi. Sotto questo profilo va rilevato che il proponente un'opera è generalmente debole nei confronti degli Enti gestori del Territorio (Regioni, Comuni, ecc.) e dei Ministeri dell'Ambiente e dei Beni Culturali in quanto l'inserimento di nuove infrastrutture avviene generalmente in deroga degli strumenti regolatori del territorio e dei vincoli ambientali.

Bisogna quindi individuare le modalità per riequilibrare il rapporto tra Soggetti Proponenti le Opere ed Enti Gestori del territorio, introducendo il costo delle opere e delle eventuali varianti richieste tra gli elementi significativi delle valutazioni.

2.6. *L'aggiornamento normativo e il problema dell'overdesign*

Un fattore che incide significativamente sul costo finale è relativo alla scelta di elevati standard di linea; in altri Paesi, come la Francia, vengono privilegiate le linee ad AV viaggiatori ed i collegamenti tra grandi centri senza capacità di trasporto merci.

Per quanto riguarda le infrastrutture ferroviarie, bisogna porre attenzione alla necessità di garantire, anche attraverso opportuni “quadruplicamenti”, la coesistenza di traffici passeggeri a lunga distanza (per i quali puntare su linee AV da collegare con i principali aeroporti) con i traffici merci (per i quali sono necessarie linee AC collegate ai valichi e ai principali porti) e con i traffici di pendolari attorno ai principali nodi o sistemi di nodi. Bisogna tenere presente che a livello europeo si sono definiti corridoi merci (“*freight corridors*”) distinti dalle linee AV dei principali corridoi TEN-T.

Con riferimento alle infrastrutture stradali, le nuove normative tecniche nazionali e locali intervenute dal 2001 a oggi hanno comportato un incremento intorno al 20÷30% del costo delle opere. Questo fenomeno di *overdesign* è ampio e abbraccia tutti i diversi ambiti di progettazione specialistica, dalla progettazione stradale a quella strutturale e geotecnica.

Tali maggiori oneri, non valutati opportunamente dagli organi istituzionali preposti (Consiglio Superiore dei LL.PP.), non hanno generato un effettivo miglioramento delle condizioni di sicurezza ed efficienza delle infrastrutture stradali, a fronte solo di maggiori costi.

In particolare il DM 6792/2001 recante le “Norme funzionali e geometriche per la costruzione delle strade” impone criteri rigidi di composizione e verifica plano-altimetrica dei tracciati stradali, che non consentono di adeguare le scelte progettuali ai vincoli territoriali ed antropici al contorno. Se anche potrebbe apparire ragionevole ricercare il massimo delle performance per le nuove infrastrutture (senza pretendere di imporre le stesse caratteristiche al *revamping* delle infrastrutture esistenti), è tuttavia necessario assumere un atteggiamento di costruttiva critica nei confronti di criteri geometrici che hanno dimostrato di non garantire incrementi significativi di sicurezza della circolazione, ma anzi, con la riduzione del rischio percepito dall’utente, hanno incentivato comportamenti di guida pericolosi⁵. In definitiva è necessario restituire al progettista un ruolo attivo nell’ambito della progettazione, svincolando le scelte progettuali da criteri eccessivamente rigidi.

D’altra parte la possibilità di ricorrere all’istituto della deroga presso il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici nel caso di soluzioni progettuali difformi da quelle imposte dalla norma, si è poi sistematicamente rivelata fallimentare, perché non ha mai risolto le criticità alla base delle richieste di deroga. Del resto è ormai provato che i potenziamenti di autostrade esistenti garantiscano apprezzabili miglioramenti della sicurezza della circolazione, anche attraverso l’adozione di strumenti di controllo della velocità (tutor) che ha prodotto significative riduzioni dell’incidentalità.

Un altro elemento di elevato impatto sui costi di realizzazione delle opere infrastrutturali è la disciplina delle terre e rocce da scavo. A tutt’oggi persiste un vuoto normativo dovuto alla mancata emanazione del previsto decreto attuativo per la regolamentazione, a livello nazionale, della materia e sussistono, pertanto, ancora forti incertezze interpretative su un argomento fondamentale per la realizzabilità delle opere. Le attuali procedure per il riutilizzo dei materiali, introdotte dal D.lgs. n. 152/2006 e s.m., hanno generato maggiori costi dell’ordine del 7% a causa

⁵ Il caso tipico è quello della bretella Fiano - San Cesareo dell’A1 che, pur essendo stato molto sviluppato con criteri geometrici all’avanguardia per l’epoca (molto prossimi a quelli del successivo DM/2001), allo stato attuale fa registrare tassi di incidentalità superiori alla media di rete.

di un maggior ricorso a cave di prestito e alla necessità di caratterizzare i materiali scavati al fine del relativo riutilizzo.

In sintesi, le normative intervenute dal 2001 ad oggi hanno comportato una serie di adempimenti relativi a tutti gli aspetti progettuali ed a tutti gli interventi previsti nei piani finanziari, aumentando i tempi progettuali e realizzativi nonché i relativi costi. Ciò ha generato un *overdesign* per effetto dei seguenti aspetti:

- interpretazione dei criteri e degli obblighi normativi;
- riesame critico dei progetti e verifiche delle soluzioni adottate;
- maggiori impegno tecnico-economico delle soluzioni realizzative;
- necessità di perizie di variante in corso d'opera per aspetti specialistici (terre e rocce da scavo, sicurezza in galleria, barriere di sicurezza).

Per far fronte a tali criticità è necessaria una semplificazione duratura dei requisiti normativi, evitando altresì la continua emissione di norme concatenate che ostacolano la conclusione delle fasi progettuali, approvative e realizzative delle opere nei tempi programmati, facendo lievitare i costi delle iniziative.

2.7. Strumenti per aumentare la redditività delle opere

L'aumento della redditività delle opere infrastrutturali risponde alla duplice esigenza di disporre di maggiori risorse per il finanziamento delle infrastrutture e di attrarre di capitali privati per opere fredde. L'incremento della redditività può essere ottenuto sia aumentando i ricavi delle infrastrutture (attraverso dei pedaggi sulle linee) sia allocando risorse finanziarie aggiuntive in grado di coprire parte del costo di investimento dei progetti.

Gli strumenti disponibili possono essere classificati in:

- strumenti per tassare le esternalità negative (es. pedaggi *cross-modal* quali eurovignette) coerentemente con gli obiettivi di crescita sostenibile dell'UE.
- strumenti per beneficiare delle esternalità positive generate dalle nuove infrastrutture di trasporto. In questo ambito sono da considerare, per esempio, la vendita dei diritti di emissione di CO₂ con il sistema ETS e la cattura del valore immobiliare generato dal potenziamento dei nodi.

Per una gestione efficiente dei proventi derivanti dall'applicazione di questi strumenti finanziari individuati, sia quelli a normativa vigente inseriti nel DPEF 2010-2013 (pedaggiamenti, vendita concessioni autostradali) che quelli che necessitano di una nuova normativa specifica (*Eurovignette*, cattura del valore immobiliare e commerciale), viene proposta l'istituzione di un Fondo Speciale per identificare chiaramente i beneficiari di queste risorse. Tale modello si ispira al successo dell'esperienza svizzera (FGPF) e di quella francese (AFITF).

Il Fondo agirebbe in modo tradizionale con contribuzione pubblica a fondo perduto, ovvero attraverso un contributo a rimborso (a tasso zero), qualora fattibile, in relazione ai singoli progetti e alle condizioni di equilibrio economico-finanziario degli stessi. Operando secondo quest'ultima modalità il Fondo potrebbe inoltre garantire una natura rotativa, con effetto leva rilevante per gli investimenti.

Questo Fondo Speciale, che si propone di istituire con uno strumento normativo adeguato, sarebbe vincolato presso il MEF e dovrebbe essere gestito da quest'ultimo di concerto con il MIT, soprattutto per quanto concerne l'allocazione delle risorse alle opere considerate prioritarie per la competitività del sistema-Paese. Questo Fondo vuole ovviare alla mancanza di risorse finanziarie assegnate alle infrastrutture strategiche.

2.8. Articolazione per fasi di una linea

Per evitare che le difficoltà finanziarie del momento portino a infrastrutture dalle caratteristiche che non garantiscono servizi di alta qualità, è possibile pensare a una realizzazione graduale che permetta di affrontare *in primis* i nodi principali e in seguito di completare l'opera per fasi ulteriori, secondo un piano globale.

L'esercizio "previsionale" corretto è quello capace di stimare quale e quanta domanda sia rapportabile a caratteristiche sempre più spinte (minor pendenza, maggiori raggi di curvatura, capacità di accogliere treni più lunghi, ecc.) della linea esistente in modo da proporzionare l'investimento per fasi temporali coerenti con l'incremento della domanda.

Due esempi significativi di fasi funzionali

La tratta Venezia-Trieste della nuova linea Venezia-Trieste-Divaca

Un esempio rilevante di progettazione di un'importante infrastruttura ferroviaria in fasi funzionali è quello della nuova linea Venezia-Trieste-Divaca; itinerario riconosciuto come prioritario anche a livello Europeo.

La direttrice Venezia-Trieste-Villa Opicina, convoglia gli scambi fra i porti di Venezia e di Trieste/Monfalcone e i traffici verso la Boemia/Ungheria da un lato e Francia e Spagna dall'altro. Su essa a Portogruaro confluisce l'arco Vicenza-Cittadella-Treviso-Portogruaro che "quadruplica" il PP6 rispetto alla Vicenza-Padova-Mestre-Portogruaro, mentre a Cervignano confluisce il ramo friulano della direttrice "Tarvisio" che convoglia gli scambi tra l'Italia e i paesi del nord-est europeo. Dunque il potenziamento della direttrice Venezia-Trieste-Divaca è funzionale, al netto delle opportunità d'integrazione tra gli aeroporti di Venezia e di Ronchi dei Legionari, soprattutto allo sviluppo del traffico merci.

Il progetto è caratterizzato da notevole complessità realizzativa con costi rilevanti, pertanto la progettazione è articolata secondo diverse fasi funzionali in modo da consentire il progressivo potenziamento dell'infrastruttura, correlato, in un'ottica di rete, non solo allo sviluppo del traffico sulla direttrice esistente, ma anche sulle altre linee in qualche modo afferenti all'itinerario principale di riferimento; il tutto dilazionando nel tempo l'onere finanziario.

Figura 5 - Venezia-Trieste-Divaca



La tabella seguente riepiloga i principali parametri progettuali delle tratte principali nelle quali è stata suddivisa la progettazione della nuova infrastruttura.

La scelta dei parametri da tenere a base della progettazione, soprattutto quello relativo alla velocità, è stata fatta in relazione al più ottimale inserimento territoriale dell'opera, fermi restando i parametri minimi richiesti in riferimento alla principale destinazione dell'opera (traffico merci).

Tabella 2 - Fasizzazione dell'opera

	AV Mista (Cat. I)	APPLICAZIONE DEGLI STANDARD ALLE RECENTI PROGETTAZIONI FERROVIARIE			
		Mestre Aeroporto	Aer. - Ronchi	Ronchi - Trieste	Trieste - Divaca
Velocità km/h	250	200 km/h	250 km/h	200 km/h	160/250 km/h
Esercizio	Misto	Misto	Misto	Misto	Misto
Pendenza	12,5 per mille	12,5 per mille	12,5 per mille	12,5 per mille	12,5 per mille
Gabarit	GC	GC	GC	GC	GC
Modulo minimo (m.)	750 m.	750	750	750	n.a.
Peso asse	22,5 Tonn	22,5 tonn	22,5 tonn	22,5 tonn	22,5 tonn
Interasse (m)	4,2	4	4,5	4	4,5
Raggio minimo (m.)	non normato		3500	2000	1230/3500
Sopraelevazione max (cm.)	18		12	14,5	15,5/12
Elettrificazione	25 kV CA	3kV CC	3-kV CC / 25kV CA	25kV CA	3-kV CC / 25kV CA
	STI				
	AGC+STI				

Fonte: RFI

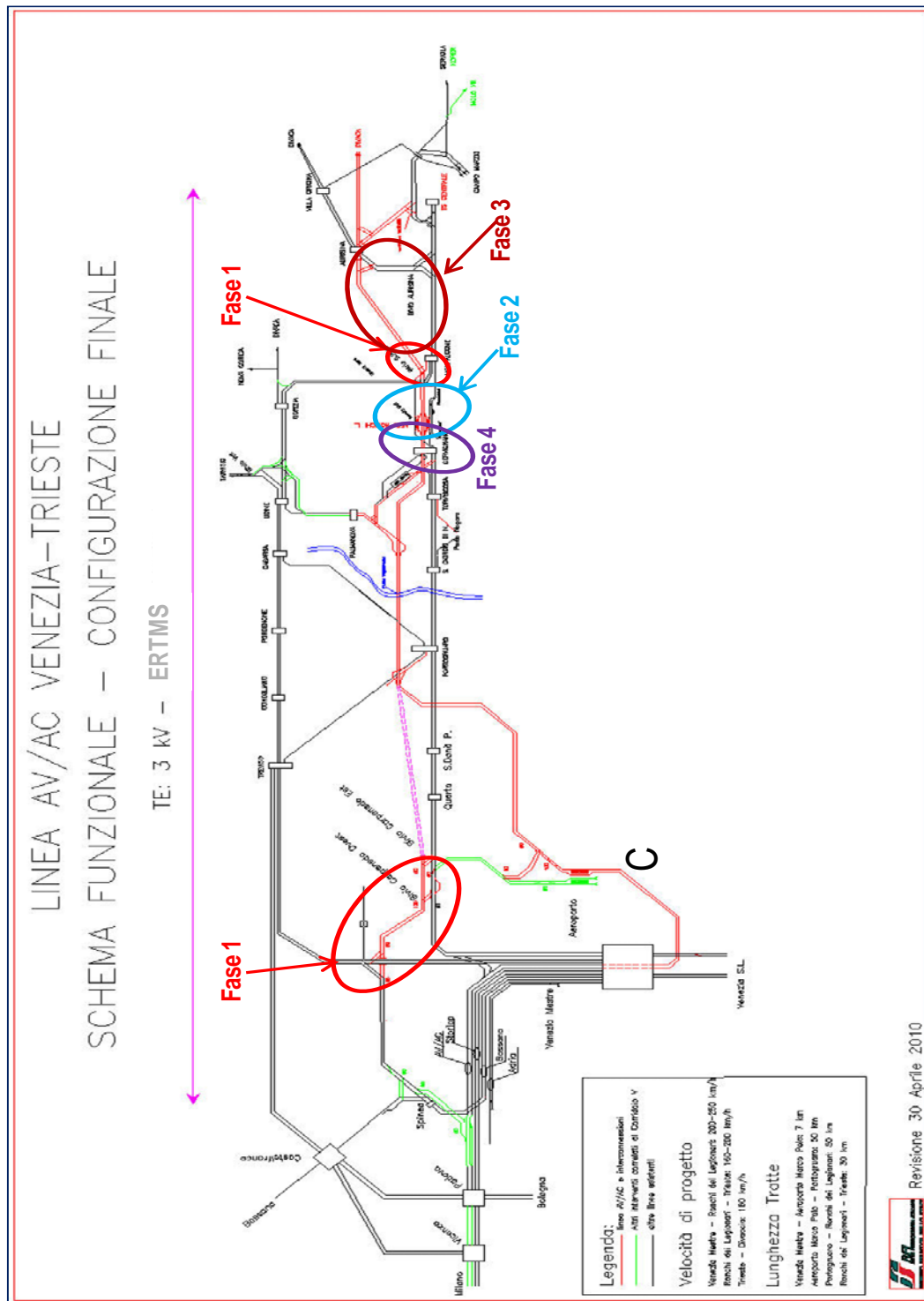
Nella figura seguente è riportato schematicamente il tracciato della nuova infrastruttura; in particolare, in corrispondenza della tratta Venezia - Portogruaro, è riportato sia il così detto "tracciato lagunare", sia un ulteriore possibile tracciato che, utilizzando in uscita da Venezia la linea dei bivi completata, segue un percorso parallelo all'autostrada/ferrovia esistenti.

La stessa figura evidenzia, inoltre, negli ovali colorati, le fasi funzionali nelle quali è possibile articolare la realizzazione dell'opera.

Considerando l'elevato costo dell'intero progetto (circa 7 Mld di euro con l'ipotesi di instradamento "lagunare", designata con "C" nello schema) si è ipotizzato di suddividere la

realizzazione in lotti funzionali di diversa priorità che tengano conto anche dello sviluppo dei traffici previsti dal Piano Regolatore del Porto di Trieste e Monfalcone.

Figura 6 - Schema funzionale Linea Venezia-Trieste



Tali valutazioni sono supportate da una simulazione per la verifica della capacità residua sulle diverse tratte al crescere del traffico merci (da/per i porti di Venezia e di Trieste ed in direzione est-ovest) e nell'ipotesi di traffico viaggiatori costante (valore di progetto superiore all'attuale comprensivo di quello eventualmente generato dall'integrazione tra gli aeroporti di Tessera e Ronchi dei Legionari). Gli esiti della simulazione hanno permesso di delineare le priorità realizzative di seguito riepilogate.

Tabella 3 - Priorità e costi delle fasi di realizzazione

Fase	Descrizione	Costo [Mio EUR]
1	Potenziamento tratta Bivio S.Polo-Monfalcone e completamento linea dei Bivi (1^ fase)	230
2	Quadruplicamento tratta Bivio S.Polo- Ronchi dei Legionari	228
3	Quadruplicamento tratta Monfalcone -Aurisina (con collegamento a Trieste sulla linea storica)	698
4	Quadruplicamento Cervignano-Ronchi dei Legionari	380
Totale		1.536

La nuova soluzione proposta consente di fasare l'opera in base all'evoluzione della dinamica della domanda e di contenere l'onere di realizzazione delle tratte prioritarie dell'intervento entro 1,5 Miliardi di euro. L'ipotesi di realizzazioni per fasi dell'opera consente, quindi, di ottimizzare gli impatti sui bilanci, rinunciando alla logica di realizzazione simultanea dell'intero progetto.

Il potenziamento della linea Napoli - Bari

Nel piano di sviluppo dei fondamentali itinerari del Mezzogiorno, la riqualificazione delle relazioni trasportistiche tra le regioni Lazio/Campania e la Regione Puglia costituisce elemento fondamentale per lo sviluppo dell'intero Meridione e per una sua migliore integrazione economica e sociale nel Paese e in Europa.

In tale contesto si colloca la riqualificazione dell'itinerario Napoli - Bari, finalizzata a far acquisire alla modalità ferroviaria quote significative di traffico, anche attraverso il miglioramento dell'integrazione delle tratte ferroviarie con le strutture dedicate all'intermodalità, alla logistica e alla sua competitività con il trasporto aereo.

Attualmente il collegamento ferroviario tra Napoli e Bari non è continuo, ma presenta una discontinuità ("rottura di carico") nella stazione di Caserta ed una inversione di marcia nella stazione di Foggia.

L'intervento di riqualificazione è caratterizzato da notevole complessità realizzativa con costi rilevanti, pertanto la progettazione è articolata in diverse fasi funzionali, in modo da consentire il progressivo potenziamento dell'infrastruttura, correlato, in un'ottica di rete, non solo allo sviluppo dell'itinerario Napoli-Bari, ma anche all'integrazione con le altre linee afferenti all'itinerario in argomento, dilazionando al contempo l'onere finanziario.

In particolare, gli interventi di potenziamento dell'itinerario Napoli-Bari previsti, e rappresentati sinteticamente nella seguente figura, sono: variante Cancellone-Napoli; raddoppio Caserta/Cancellone-Frasso Telesino; raddoppio Frasso Telesino-Vitulano; raddoppio Apice-Orsara; raddoppio Orsara-Bovino; raddoppio Bovino-Cervaro (lavori in corso di realizzazione); bretella di Foggia.

Figura 7 - I progetti per il potenziamento della Napoli-Bari

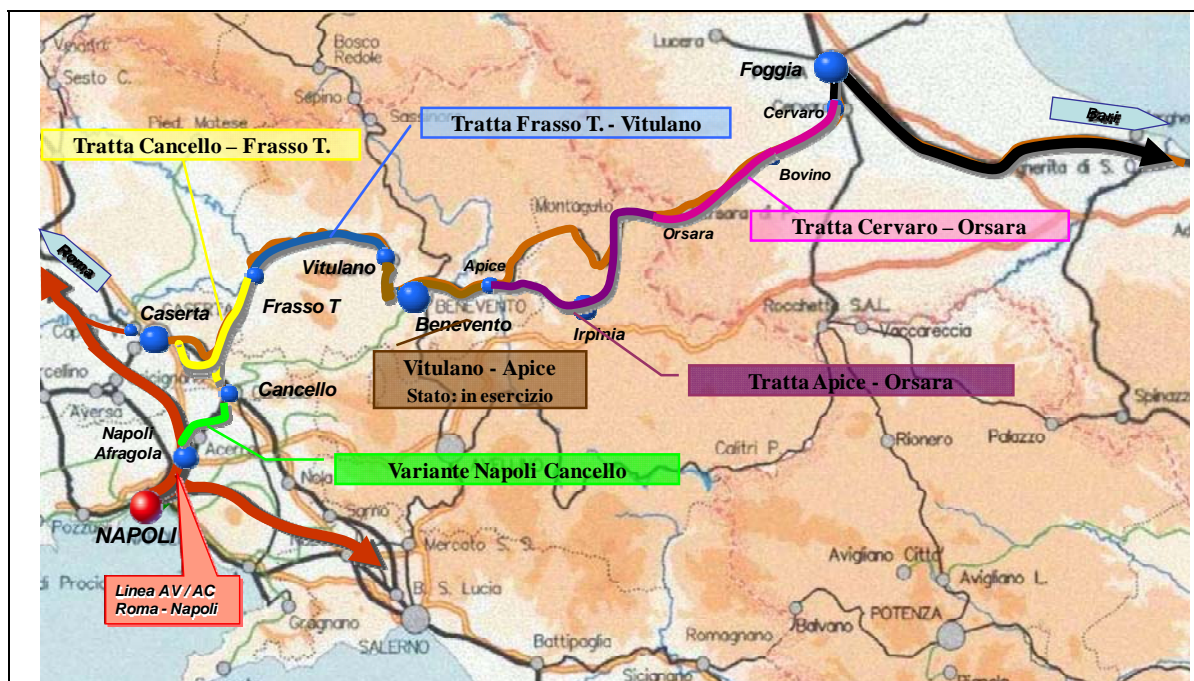


Tabella 4 - Principali dati dei progetti per il potenziamento della Napoli-Bari

	Napoli-Cannello	Cannello-Frasso Telesino	Frasso Telesino-Vitulano	Apice-Orsara	Orsara-Bovino	Bovino-Cervaro
Velocità (km/h)	130	180 (*)	180 (*)	200	160	200
Esercizio	Misto	Misto	Misto	Misto	Misto	Misto
Pendenza	12‰	13 ‰	12‰	12‰	12‰	12‰
Gabarit	C	C+	C	C+	C+	C
Categoria linea	D4	D4	D4	D4	D4	D4
Elettrificazione	3 kv cc	3 kv cc	3 kv cc	3 kv cc	3 kv cc	3 kv cc

(*) Lo shunt di Maddaloni ha velocità di progetto di 140 Km/h e pendenza del 12‰

La scelta dei parametri da tenere a base della progettazione, soprattutto quello relativo alla velocità, è stata fatta in relazione all'inserimento territoriale dell'opera. Infatti, le velocità più elevate dell'itinerario sono previste proprio laddove risulta complessivamente minore la complessità di inserimento territoriale dell'opera, anche in riferimento ai servizi prevalenti previsti. Considerando sia la complessità dell'intero intervento, sia l'elevato costo di realizzazione complessivo dell'opera (quasi 6 Mld di euro), si è ipotizzato di suddividere la realizzazione del potenziamento dell'itinerario Napoli-Bari in fasi funzionali, la cui priorità realizzativa è riportata di seguito.

La fasizzazione proposta per il potenziamento dell'itinerario Napoli-Bari consente di realizzare le prime tratte prioritarie dell'opera, contenendo l'onere di realizzazione entro i 2,5 Mld di euro. L'ipotesi di realizzazione per fasi degli interventi consente, quindi, di ottimizzare gli impatti sui bilanci, rinunciando alla logica di realizzazione simultanea dell'intero progetto.

Figura 8 - Le fasi di realizzazione

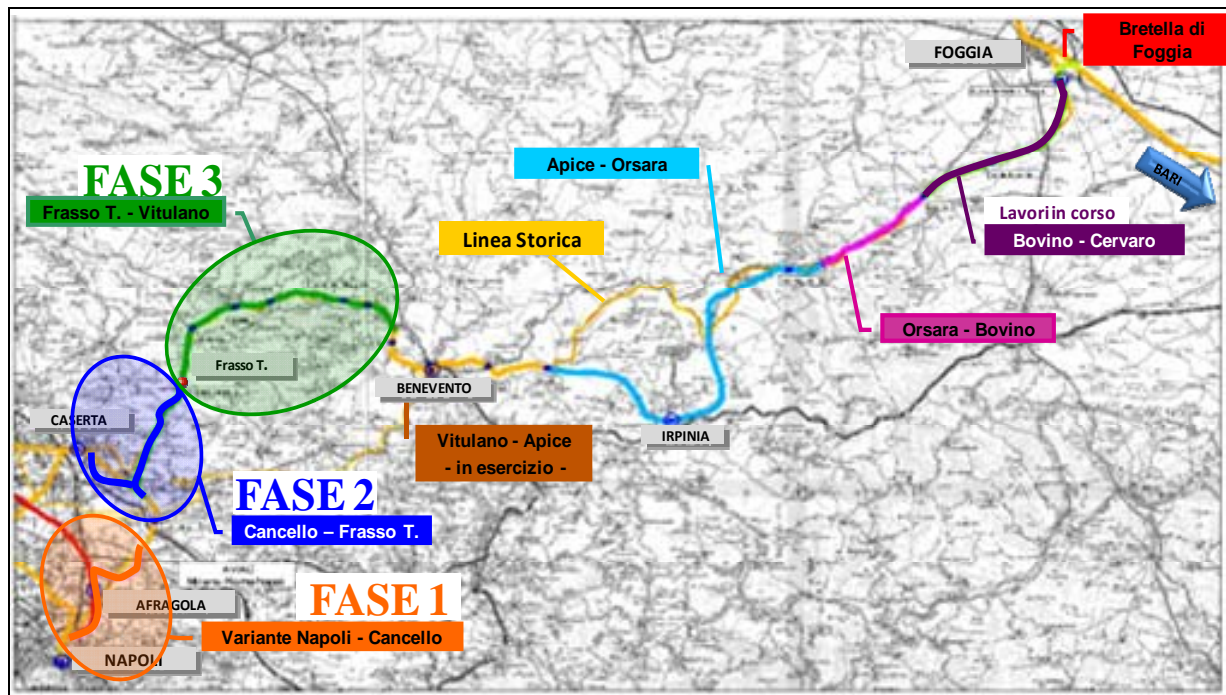


Tabella 5 - Priorità e costi delle fasi di realizzazione

Fase	Descrizione	Costo [Mio EUR]
1	Variante Cancello - Napoli	813
2	Velocizzazione / raddoppio tratta Cancello – Frasso Telesino	730
3	Velocizzazione / raddoppio tratta Frasso Telesino – Vitulano	986
Totale		2.529

2.9. Contenimento dei tempi di realizzazione e conclusioni

L'esperienza maturata ad esempio nella realizzazione della linea AV/AC Torino-Milano-Napoli induce a considerazioni sulla possibilità di introdurre un contenimento dei tempi delle nuove opere non ancora contrattualizzate.

Ai fini della stabilità economico-finanziaria del progetto a vita intera il fattore tempo è altrettanto importante quanto il fattore costi. Una compressione dei tempi di costruzione - e quindi dell'arco temporale di spesa - in primo luogo avvicina il baricentro dei ritorni economici a quello della spesa, con conseguente incremento di redditività. Inoltre, riducendo la capitalizzazione di interessi passivi maturati in corso d'opera, riduce corrispondentemente il costo complessivo del progetto.

La storia delle realizzazioni delle infrastrutture ha visto incrementi di costo e di tempi ed è per questo motivo che si chiede di porre particolare attenzione su queste variabili. I confronti internazionali, basati su opere con caratteristiche similari, hanno fatto intravedere interessanti margini di riduzione in Italia, in tutto o in parte condizionati dalla rimozione di vincoli al contorno o al cambiamento d'ipotesi di partenza.

Una riduzione significativa dei costi di investimento contribuirebbe in modo decisivo al miglioramento della redditività delle tratte e linee che dovranno essere realizzate in futuro, consentendo una maggiore partecipazione degli investitori privati.

Proposte

- Rivedere la concezione delle linee e delle tratte ferroviarie e stradali per realizzare una rete di trasporto **coerente** con la dinamica della domanda e con una corretta analisi costi-benefici. Sono utili a tale scopo i confronti con le *best practices* europee per una **progettazione “più frugale”**.
- Abbandonare, per le infrastrutture ferroviarie, la logica che unisce Alta Velocità (AV) e Alta Capacità (AC). Tale approccio, sommando vincoli diversi, aumenta sensibilmente i costi. Sulla base del modello adottato in Svizzera e Germania, si dovrebbe puntare sulla **modernizzazione delle linee esistenti** con velocità più limitate, e pochi tratti di AV, mentre per i valichi sono preferibili linee ottimizzate per più basse velocità tipiche delle merci (il traffico prevalente).
- **Ridurre l'impatto dell'overdesign.** La specificazione delle caratteristiche infrastrutturali ha conseguenze sui costi di costruzione. È pertanto opportuno valutare l'efficacia degli standard contrattuali dettati dalle norme di sicurezza ed eventualmente rivedere le norme nazionali avendo come riferimento gli standard europei per strade e ferrovie. In questo contesto, va comunque limitata la frequenza delle modifiche del quadro normativo che spesso ostacolano la conclusione delle fasi progettuali, approvative e realizzative delle opere.
- **Rivedere l'efficacia dell'iter progettuale** per ridurre l'aleatorietà delle caratteristiche delle opere in fase di realizzazione. La stazione appaltante dovrà mettere a gara un progetto preliminare con caratteristiche ben definite (da progetto definitivo) e soprattutto avendo già negoziato le richieste emerse in Conferenza dei Servizi e ottenuta la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA).
- Imporre un **vincolo** alla soglia massima del valore dell'opera sia per le **opere compensative** che per le **mitigazioni ambientali**. Introdurre una maggiore responsabilizzazione degli Enti Locali nell'ambito della Conferenza di Servizi.
- Utilizzare contratti di **Public-Private Partnership** (PPP) per ridurre la contribuzione pubblica in fase di costruzione e per avere maggiore garanzia circa la certezza dei tempi e dei costi di realizzazione.
- **Meno hardware e più software.** Per rispondere ad una crescente domanda di mobilità, è necessario innanzitutto verificare la possibilità di una gestione più efficiente dell'offerta disponibile grazie, per esempio, all'applicazione di soluzioni di *Intelligent Transportation System* (ITS). Soltanto in secondo luogo, occorre valutare un potenziamento delle infrastrutture esistenti qualora possano diventare sufficienti per soddisfare la domanda prevista nel medio-lungo termine.
- Sostenere l'introduzione di **strumenti per tassare le esternalità negative** (es. pedaggi *cross-modal* quali *eurovignette*) coerentemente con gli obiettivi di crescita sostenibile dell'UE.
- Sostenere l'introduzione di **strumenti per beneficiare delle esternalità positive** generate dalle nuove infrastrutture di trasporto. In questo ambito sono da considerare, per esempio, la vendita dei diritti di emissione di CO₂ con il sistema ETS e la cattura del valore immobiliare generato dal potenziamento dei nodi.
- Costituire un **fondo speciale per le infrastrutture** per convogliare – sull'esempio del modello svizzero (Fondo FTP) e francese (AFITF) - il flusso di risorse generato

dall'applicazione degli strumenti sopra indicati, da utilizzare per contribuire al finanziamento delle opere prioritarie del Paese e legate al territorio di riferimento.

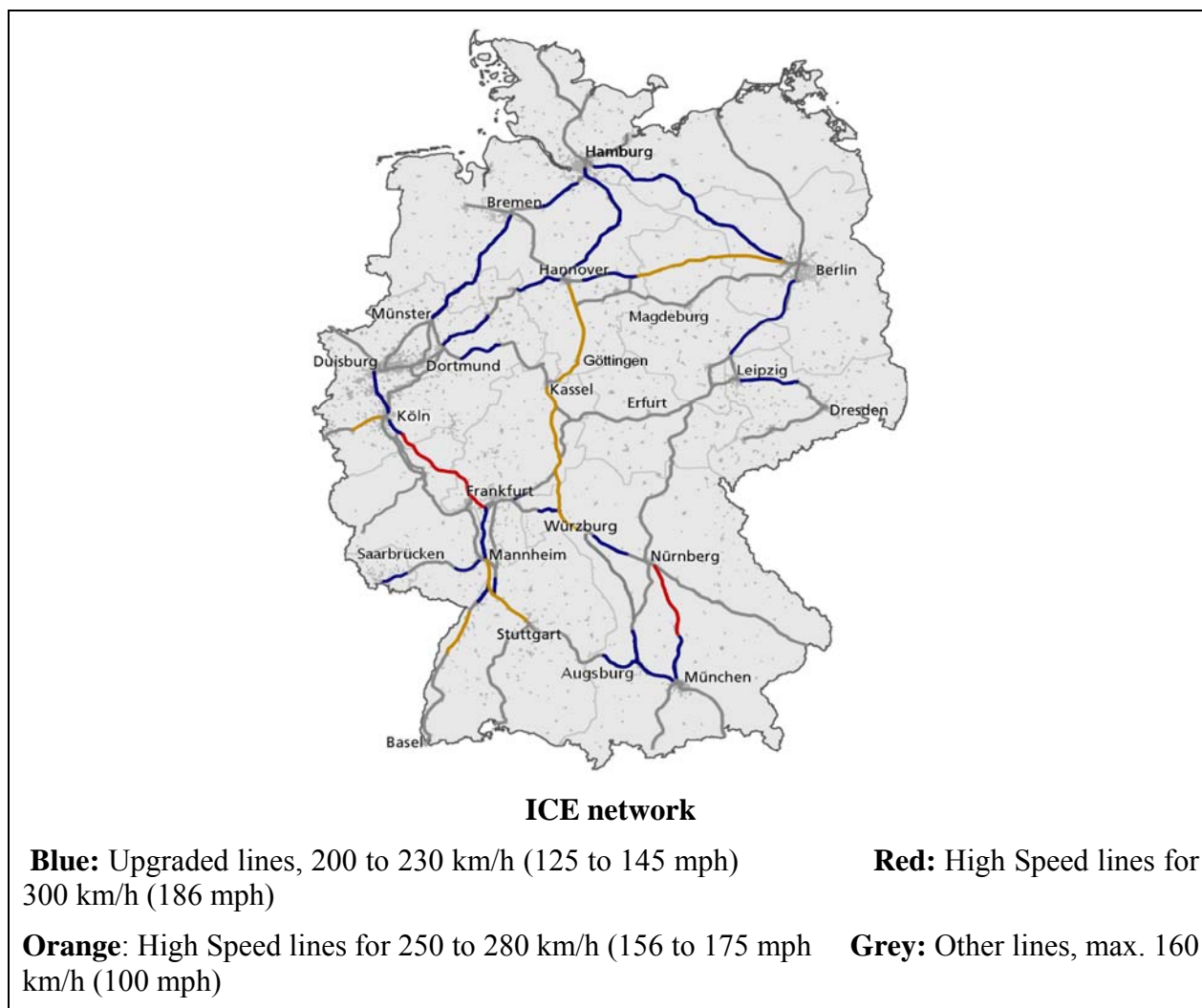
- Aumentare la **produttività del servizio di trasporto** introducendo il concetto AC di “ferrovia di pianura” e quindi prevedendo l’uso di treni più lunghi (750 metri) e più pesanti (2000 ton.).
- **Aumentare i pedaggi** per il traffico ferroviario passeggeri sulle tratte AV in virtù della bassa elasticità della domanda di mobilità e della considerazione, quindi, che il mercato è in grado di assorbire tale aumento tariffario.
- Preservando il progetto complessivo, prevedere la **realizzazione di lotti funzionali** per potenziare rapidamente l’infrastruttura ed eliminare “colli di bottiglia”. Coerentemente con l’evoluzione della domanda del traffico, procedere alla realizzazione per fasi successive per diluire l’onere complessivo dell’opera nel tempo, limitando gli interventi alle risorse disponibili.
- I piani economico-finanziari (PEF) dei progetti devono considerare la **temporizzazione** degli investimenti per fasi valutandone i relativi costi.

Allegato – *Best practices* europee

1. Esempio di AV e AC in Germania

Germania e Svizzera hanno preferito puntare sulla modernizzazione delle linee esistenti con una velocità più limitata, pochi tratti AV e quadruplicamenti in linea per limitare l’impatto sul territorio.

Figura 9 - Rete AV e AC in Germania

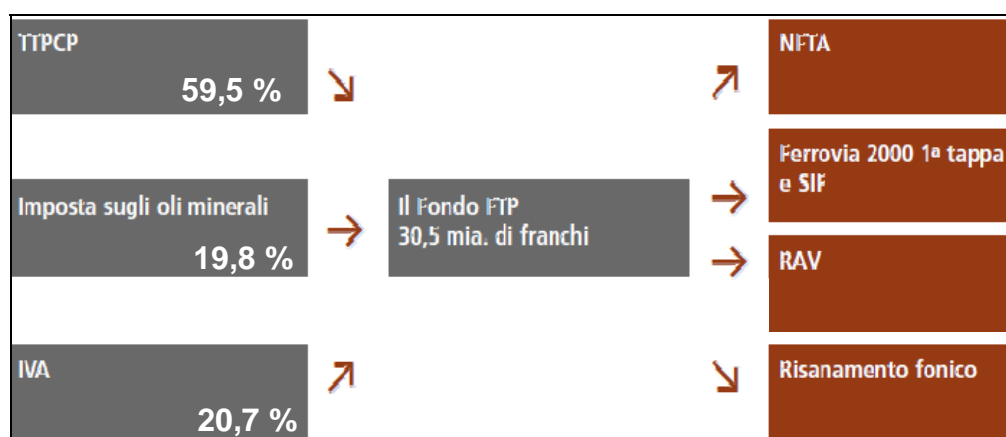


2. Esempio svizzero di “Ferrovia di Pianura”: Nuova Ferrovia Trasversale Alpina (NFTA)

In Svizzera è stato sviluppato un progetto ambizioso di modernizzazione della rete ferroviaria e di aumento dell’offerta di treni passeggeri e merci volto a favorire il trasporto su ferro rispetto a quello su gomma. Il progetto NFTA comprende il potenziamento dei due assi nord-sud che attraversano la Svizzera e prevede la realizzazione delle gallerie a doppia canna del Loetichberg (34 Km), del San Gottardo (54 Km) e del Monte Ceneri (15,4 km).

Alla base del progetto vi è il concetto di “Ferrovia di Pianura”: questo consente la traversata delle Alpi con treni più lunghi e con un peso doppio (4000t invece delle attuali 2000t). I treni merci veloci potranno viaggiare fino a 160 km/h il doppio della velocità attuale: nello spazio alpino non si avranno pendenze maggiori che in pianura, le distanze risulteranno abbreviate, le velocità massime incrementate e, soprattutto, il costo per unità trasportata sarà quasi dimezzato. Sui restanti tratti di pianura l’investimento da Basilea a Chiasso e a Domodossola è limitato a un potenziamento tecnico della linea storica senza toccare il territorio. Per garantire una base di finanziamento solida per i grandi progetti ferroviari il Consiglio Federale Svizzero ha proposto una soluzione di finanziamento specifica per i trasporti pubblici: il Fondo Grandi Progetti Ferroviari (FGPF), un fondo vincolato per il finanziamento delle infrastrutture costituito e utilizzato per la realizzazione della NFTA (Nuova Ferrovia Trasversale Alpina). Il Fondo è una modalità di finanziamento autonoma e il suo saldo è ascrivibile tra i conti pubblici della Confederazione Elvetica. E’ alimentato dalle entrate derivanti dalla TTPCP (la Tassa sul Traffico Pesante Commisurata alle Prestazioni), dall’IVA (1 per mille) e dall’imposta sui carburanti e finanzia progetti strategici volti alla modernizzazione delle linee ferroviarie svizzere.

Figura 10 - Il Fondo FGPF/FTP Svizzero



Fonte: Fondo Grandi Progetti Ferroviari. Preventivo Conti Speciali 2009. Confederazione Elvetica

3. Esempio di PPP nella rete AV francese - Linea Ferroviaria Tours - Bordeaux (Francia)

In Francia e Spagna, paesi con limitata orografia e antropizzazione del territorio e con un’urbanizzazione tendenzialmente centralizzata si sono realizzate linee AV leggere e specializzate con costi al 50% di quelli italiani. La linea LGV SEA (Sud Europe Atlantique) collegherà Parigi a Bordeaux (560 km) in poco più di due ore. Il tratto Tours-Bordeaux, percorso, che si estende per 303 km, è parte del Progetto Prioritario 3 delle reti TEN-T. Il progetto è promosso da *Réseau Ferré de France* (RFF).

Il contratto nella forma di concessione segue la formula del *Design Build Finance Operate and Maintain* (DBFOM) particolarmente adatto a casi con elevata domanda di traffico. Il DBFOM determina il trasferimento del rischio di progettazione e costruzione dell’infrastruttura in capo al privato e prevede l’accentramento in una società *Special Purpose Vehicle* (SPV), titolare della concessione, della responsabilità di tutte le fasi del progetto compresa la gestione e il rischio della domanda di traffico e dei ricavi.

Figura 11 - Il tracciato della Tour-Bordeaux



La gara per la Tours-Bordeaux, conclusasi il 30 marzo 2010, ha queste caratteristiche principali:

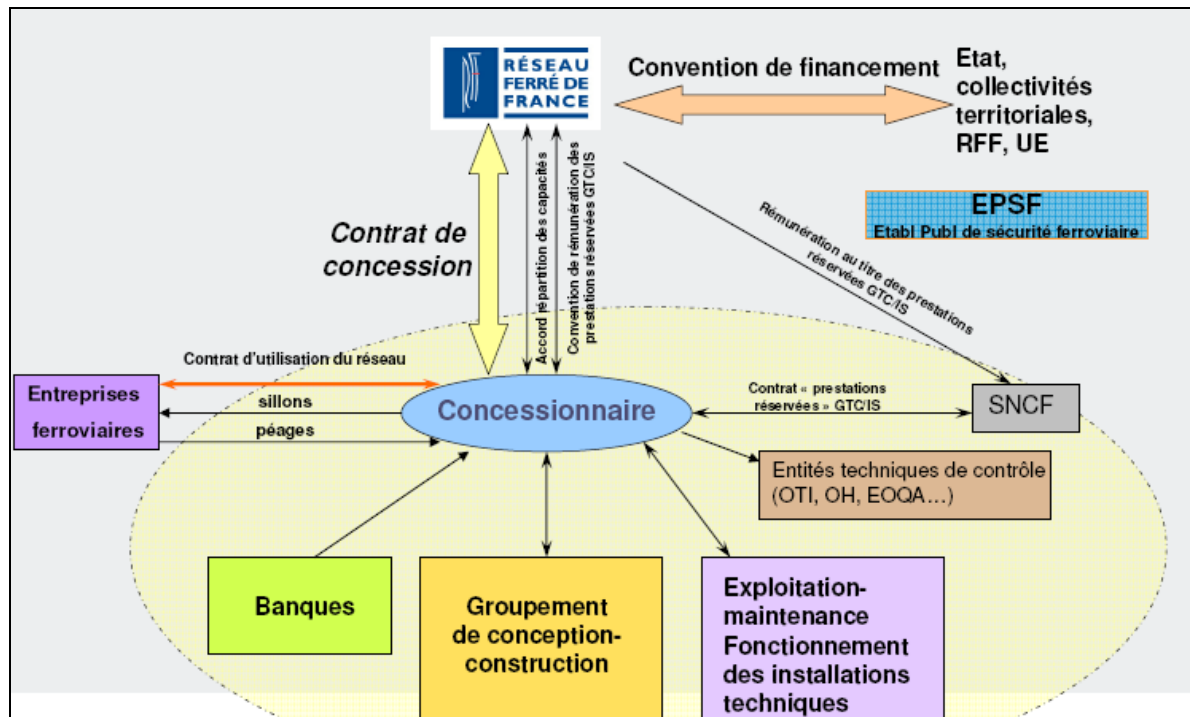
1. Il 50% dell'opera è coperto da contributi pubblici a fondo perduto (senza contributo UE) di cui metà a carico del tesoro e metà a carico delle comunità locali che contribuiscono al finanziamento (e non chiedono oneri compensativi).
2. RFF si fa carico di un ulteriore 10% prevedendo di remunerare il suo investimento grazie all'aumento del traffico anche sulla linea storica.
3. Il Concessionario si fa carico del 40% del finanziamento mentre il canone di disponibilità è pagato dai ricavi da traffico. La redditività della linea AV è garantita dal previsto aumento dei pedaggi del 20%.

Il progetto è stato assegnato in concessione (per 50 anni) e non in forma di partenariato, il che implica l'assunzione da parte del concessionario del rischio della domanda, della responsabilità della gestione della circolazione, dell'assegnazione delle tracce orarie, avendo come contropartita il diritto alla riscossione diretta dei pedaggi lungo l'intero arco temporale di concessione (44 anni di periodo di esercizio). A fine del periodo di concessione (2060) è prevista la gratuita devoluzione dell'opera a RFF. Come già indicato, la percentuale del contributo a fondo perduto dello stato è del 50%, pari a 3,6 Mld di euro ripartiti a metà tra lo Stato e le comunità territoriali: regioni, province e comuni. Il contributo diretto da parte delle comunità territoriali interessate è stato determinato da una loro valutazione dei vantaggi economici del progetto per la sua capacità di garantire sia una maggiore frequenza del servizio di trasporto sia un significativo guadagno di tempo per i viaggiatori.

Il contributo pubblico a fondo perduto è versato a RFF che, a sua volta, ha chiuso il contratto di concessione con la società privata vincitrice della gara. RFF contribuisce al progetto per il 10% perché beneficia della concessione sia sottoforma di attrazione di nuovo traffico sulla propria rete (i treni faranno in gran parte Parigi-Bordeaux) sia per l'aumento tariffario concesso all'apertura

della concessione (21 euro treno/km). Ne consegue un beneficio tale che può finanziare i raccordi con la rete storica e gli espropri fondiari, per un ammontare pari a circa il 10% dell'intera opera.

Figura 12 - Il modello di PPP utilizzato per la Tours-Bordeaux



Per quanto riguarda i contributi privati il rapporto *equity/debito* sul contributo privato è 20:80, il debito dell'investimento privato è limitato a 3,1 mld di euro.

Il concessionario, come detto, è remunerato dai ricavi di traffico generati dalla nuova linea e dai ricavi di traffico deviati dalla linea storica alla nuova. A sua garanzia tutto il traffico Alta Velocità sarà portato sulla nuova linea. RFF si impegna con una clausola apposita a evitare una fuga di traffico verso la linea storica in cui pedaggi sono molto più bassi. La crescita di traffico attesa all'apertura della nuova linea è nell'ordine del 20%.

I vantaggi per l'operatore ferroviario sono tre: la crescita del traffico, il valore del tempo guadagnato dai viaggiatori che permette l'aumento dei pedaggi e il miglioramento della sua produttività dovuta all'accelerazione nella rotazione dei treni.

Il costo del progetto nel 2007, data di pubblicazione della gara, era stimato in 5,64 mld in euro costanti 2006. I costi effettivamente consolidati a oggi restano entro una forchetta di aumento del 10%. I contributi pubblici sono considerati consolidati al bilancio dello stato mentre il contributo di RFF e della società concessionaria sono deconsolidati dal bilancio pubblico.

Tabella 6 – Caratteristiche della Tours-Bordeaux

Luogo	Francia
Lunghezza	303
Costo totale	7,4 mld euro
Schema contrattuale	DBFOM
Anni di progettazione	12 anni
Anni per l'assegnazione	2 anni
Anni di realizzazione	4 anni
Finanziamento dell'opera	
Ammontare del PPP	3 mld euro
Contribuzione Pubblica	4,5 mld euro
Privati – <i>Equity</i>	10%
Privati - Debito	40%
Prestiti garantiti dal Governo	50%

CAPITOLO 2 - Revisione delle normative in materia di procedure per la decisione, localizzazione, realizzazione delle infrastrutture di trasporto

Introduzione

Uno dei più gravi handicap competitivi dell'Italia è rappresentato dal significativo ritardo infrastrutturale rispetto agli altri principali Stati europei. Nel 2010 è stato registrato un ulteriore forte rallentamento delle realizzazioni, che ha contribuito a determinare, per il biennio 2009-2010, “costi del non fare” per circa 20 miliardi di euro. Qualora il trend non dovesse mutare, si stima che nel 2024 i costi del non fare ammonteranno, cumulativamente, a circa 331 miliardi di euro⁶.

La situazione del nostro Paese appare particolarmente critica con riferimento alle infrastrutture di trasporto, come emerge dall'analisi dei dati riportati in recenti studi (fig. 1).

Tabella 7 - Confronto tra Italia e principali Paesi europei in termini di dotazione di infrastrutture per il trasporto⁷

Paesi	Autostrade (km)	Reti ferroviarie AV (km)	Linee metropolitane (km)	Linee ferroviarie pendolari (km di suburbane)
Germania	12.594	1.300	606,7	2033,7
Spagna	12.073	1.686	551,5	1345,5
Francia	10.848	1.915	346,7	664
Regno Unito	3.669	115	503,9	1634,4
Italia	6.588	876	161,9	591,7
Italia rispetto alla media UE (100)	71,9	74,3	37,3	47,2

Tra le cause principali di questo grave handicap infrastrutturale vi sono indubbiamente gli ostacoli, i ritardi e i costi e gli oneri aggiuntivi derivanti dalla mancata soluzione di alcuni nodi problematici che investono le procedure relative alla programmazione, alla progettazione e alla realizzazione degli interventi nel nostro Paese. Pertanto, scopo del presente lavoro è avanzare proposte tese a sciogliere tali nodi, al fine di favorire l'attuazione di una politica infrastrutturale più incisiva e l'adozione di procedure più trasparenti ed efficienti. Saranno dunque affrontate le problematiche attinenti alla ripartizione costituzionale delle competenze legislative e amministrative in materia di infrastrutture e alcune questioni relative alla disciplina della

⁶ Cfr. Osservatorio “Costi del non fare”, *Rapporto 2010*.

⁷ Fonte: Legambiente, *Rapporto Pendolaria*, 2009, p. 6.

programmazione, localizzazione, affidamento ed esecuzione dell'opera, la soluzione delle quali appare ormai indifferibile. In appendice, poi, saranno presentate alcune proposte complementari.

1. La ripartizione costituzionale delle competenze legislative

Una prima problematica da affrontare è indubbiamente quella relativa alla ripartizione costituzionale delle competenze legislative in materia di infrastrutture strategiche (che condiziona anche la ripartizione dei poteri amministrativi, che è disciplinata dal legislatore competente nel rispetto dei principi indicati nell'art. 118 della Costituzione).

Con riferimento a questo primo punto, non è possibile sottacere che il Titolo V, Parte II, della Costituzione, pur esprimendo certamente una scelta coraggiosa di forte innovazione istituzionale, presenta alcune rilevanti lacune, comprende scelte istituzionali discutibili e soffre di alcuni handicap, sia per il merito che per il metodo con cui si è giunti alla sua approvazione. Essi sono particolarmente rilevanti nel caso della ripartizione delle competenze legislative (artt. 116 e 117), sulle quali si è in verità quasi esclusivamente concentrato il dissenso.

Per quanto attiene all'articolo 117, in particolare, tra le più criticate è stata la scelta di inserire la materia degli impianti e infrastrutture strategiche (così come, per altro, le materie della produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, dell'ordinamento della comunicazione e dell'ordinamento delle professioni) tra quelle assegnate alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni.

Proposta

Appare pertanto ragionevole procedere all'adozione di una riforma mirata e limitata dell'art. 117 Cost. Essa avrebbe ad oggetto la soppressione della competenza concorrente in materia di impianti e infrastrutture strategiche, attribuendo parte della materia alla competenza esclusiva del legislatore statale e parte alla competenza esclusiva del legislatore regionale.

Tale ripartizione andrebbe effettuata stabilendo che le infrastrutture strategiche di interesse nazionale siano quelle individuate dal Cipe nel Piano nazionale infrastrutture e in suoi eventuali aggiornamenti; non sarebbe utile, né possibile, una ripartizione di competenze per tipologia di infrastruttura, salvo che per gli aeroporti commerciali, per i quali l'attribuzione *in toto* alla competenza statale esclusiva è fondata sulla considerazione degli effetti e delle interferenze che l'occupazione dello spazio aereo comporta tra le diverse strutture aeroportuali. Lo schema della ripartizione potrebbe essere il seguente⁸:

- a) attribuzione al legislatore statale delle grandi rete di telecomunicazione, trasporto e navigazione, come individuate dal competente organo dello Stato (CdM o CIPE), restando tutte le altre infrastrutture di rete nella competenza del legislatore regionale, ai sensi dell'art. 117 quarto comma;
- b) attribuzione alla competenza esclusiva del legislatore statale degli aeroporti commerciali e dei porti di interesse nazionale e attribuzione alla competenza esclusiva del legislatore regionale dei porti turistici o di interesse regionale e locali e degli aeroporti non commerciali;
- c) attribuzione alla competenza esclusiva del legislatore statale della produzione e trasporto di energia di interesse nazionale (impianti al di sopra dei 300 MW di potenza termica, nazionali dell'elettricità e del gas come definite dalla legislazione

⁸ Cfr. Astrid, *Programmazione, decisione e localizzazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche*, Roma, aprile 2010, p. 6-14.

vigente che fa prevalente riferimento al livello, rispettivamente, della tensione e della pressione) e alla competenza esclusiva del legislatore regionale degli impianti di produzione minori e della distribuzione dell'energia (reti prevalentemente a media e bassa tensione, a media e bassa pressione).

Le probabilità di un rapido iter di questa “miniriforma” sarebbero – a nostro avviso – elevate soprattutto se⁹:

- il disegno di legge di revisione costituzionale fosse presentato da esponenti di rilievo dei gruppi parlamentari sia della maggioranza che dell'opposizione (che già sul punto avevano presentato emendamenti identici nel corso dell'iter parlamentare della riforma costituzionale approvata dal Parlamento nel 2005 e respinta dal referendum popolare del 2006);
- il disegno di legge si limitasse al testo indicato, avesse dunque un carattere puntuale e “mirato”, a stralcio di più generali e organici progetti di riforma del Titolo V o addirittura della seconda parte della Costituzione;
- i gruppi parlamentari che lo sostengono si accordassero per respingere emendamenti tendenti a estendere l'oggetto del disegno di legge ad altre modifiche alla Costituzione, e in specie a modifiche comunque controverse.
- La modifica dell'articolo 117 fornirebbe la base costituzionale per una legge che definisca in modo chiaro e netto la distribuzione delle competenze decisionali in materia di programmazione, localizzazione e realizzazione delle infrastrutture fra i vari soggetti del nostro sistema istituzionale multilivello, e che radichi un dovere di solidarietà di comuni, province e regioni nella realizzazione delle grandi infrastrutture del paese. Un esempio è contenuto nel successivo paragrafo 3 del presente capitolo.

In pratica, la modifica costituzionale da noi proposta finirebbe con l'attribuire al Governo (CIPE o Consiglio dei ministri) il potere di determinare le infrastrutture da considerarsi strategiche, accollandosene (in tutto o in gran parte) i relativi oneri finanziari, quanto meno per la parte pubblica, ove prevista. Essa rappresenterebbe inoltre la cornice più idonea entro cui collocare le riforme procedurali e strutturali “di sistema” proposte nel paragrafo 2 della “Nota metodologica: ottimizzazione delle risorse e individuazione delle priorità”.

2. La programmazione

Una delle condizioni indispensabili per la definizione di un' incisiva politica infrastrutturale è la previsione di un assetto forte e trasparente di indirizzi, regole e soggetti deputati alla loro realizzazione.

Poiché le infrastrutture comportano costi sociali rilevanti, la politica industriale dovrebbe puntare, in un'ottica di medio-lungo periodo, a massimizzare l'offerta di servizi di mobilità, ottimizzandone la ripartizione modale e minimizzando il fabbisogno di infrastrutture¹⁰. In effetti, il legame tra dotazione infrastrutturale e crescita economica non è così lineare come si sostiene abitualmente: non necessariamente “più è meglio”. Una strada o una ferrovia utilizzata molto al di

9 Cfr. Astrid, *Programmazione, decisione e localizzazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche*, Roma, cit., p. 101 e ss..

¹⁰ Cfr. Astrid (a cura di P.M. Manacorda), *I nodi delle reti*, Passigli Editore, Firenze, 2010, p. 51.

sotto della sua capacità non comporta una ricaduta positiva per l'economia di un Paese¹¹. Ciò implica un approccio che guardi all'offerta di mobilità nella sua globalità e all'efficienza delle infrastrutture, ovvero una visione di sistema del settore, nel quale siano promosse vocazioni, sostituibilità, complementarità¹².

Al contrario, negli ultimi quindici anni si è assistito ad un continuo susseguirsi di grandi disegni programmatici che hanno contribuito a determinare un quadro profondamente disorganico ed instabile di indirizzi: dal “Libro Bianco” del Governo Dini, al Piano dei Lavori pubblici del Ministro Costa, al Piano generale dei trasporti del Ministro Bersani, alla Legge Obiettivo del Ministro Lunardi, al Piano per la Mobilità del Ministro Bianchi¹³.

Un ulteriore elemento di incertezza è rappresentato dalla programmazione delle risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS). I tagli alle risorse del FAS e la riprogrammazione delle risorse nazionali del Fondo hanno reso molto incerto il quadro di utilizzo delle risorse. Questa incertezza ha determinato il ritardo dell'approvazione dei programmi attuativi nazionali e regionali del FAS e ha posticipato l'avvio dei programmi operativi finanziati con i fondi strutturali europei (che prevedono, in particolare, circa 17 miliardi di investimenti infrastrutturali nel Mezzogiorno)¹⁴.

2.1. Il coordinamento nell'ambito dell'apparato amministrativo centrale

Al contesto di criticità della politica industriale si aggiungono l'assenza di un sistema di regole credibili e trasparenti, nonché un inefficiente assetto istituzionale e organizzativo delle competenze pubbliche¹⁵. La moltiplicazione di enti e organi pubblici aventi, a livello centrale, competenze e funzioni coordinate o parzialmente sovrapposte nel settore infrastrutturale finisce per appannare le responsabilità individuali nei processi decisionali e per creare un quadro confuso e disomogeneo¹⁶.

E' dunque necessario prevedere un maggiore coordinamento nell'ambito dell'apparato amministrativo centrale, tra le amministrazioni competenti, il Ministero dell'economia e delle finanze e il Cipe¹⁷.

Proposte

- Potrebbe agevolare la soluzione di tale problema l'istituzione di uffici *ad hoc*, idonei a superare l'attuale approccio meramente procedurale, fungendo da snodo di coordinamento tra i vari centri decisionali coinvolti. Tali uffici, tuttavia, dovrebbero essere dotati di risorse umane e finanziarie specializzate nella gestione delle politiche dei grandi lavori pubblici¹⁸.
- Un intervento diretto a risolvere le suddette criticità è rappresentato dalla costituzione presso il ministero delle infrastrutture e dei trasporti di un Centro di analisi strategica per l'infrastrutturazione del Paese, finalizzato ad unificare le diverse linee all'interno del

¹¹ Cfr. Istituto Bruno Leoni, *Rapporto sulle infrastrutture in Italia. Le infrastrutture autostradali*, 2010, p. 16.

¹² Cfr. Astrid, *I nodi delle reti*, cit., p. 51.

¹³ Cfr. Confindustria, *La riforma infrastrutturale. Le criticità del sistema infrastrutturale e le esigenze di miglioramento della sua efficienza*, Roma, 30 settembre 2009, p. 6.

¹⁴ Cfr. Ance, *Secondo rapporto sulle infrastrutture in Italia*, 2009, p. 15. Per un approfondimento, si v. pp. 102-103.

¹⁵ Cfr. Astrid, *I nodi delle reti*, cit., pp. 99-100.

¹⁶ Cfr. Italiadecide, *Rapporto 2009. Infrastrutture e territorio*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 238.

¹⁷ Con riferimento, ad esempio, al comparto autostradale, in Italia, oltre all'Anas (che è l'ente concedente), sono coinvolti il Ministero delle infrastrutture, il Cipe, con il compito di emanare le direttive in materia di investimenti e tariffe, e il Nars, con la funzione di svolgere attività di supporto e di consulenza allo stesso Cipe per quanto riguarda lo svolgimento delle sue funzioni di programmazione nei settori privi di autonoma regolazione. Cfr. Istituto Bruno Leoni, *Rapporto sulle infrastrutture in Italia. Le infrastrutture autostradali*, cit., p. 69.

¹⁸ Cfr. Italiadecide, *Rapporto 2009. Infrastrutture e territorio*, cit. p. 245-246.

Governo (ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ministero dell'ambiente, ministero dell'economia e delle finanze), e al quale siano conferiti funzioni di impulso e monitoraggio, poteri sostitutivi e compiti di coordinamento delle strutture di missione, laddove costituite.

- Il Centro svolgerebbe anche un ruolo rilevante nell'individuazione delle opere strategiche ritenute prioritarie per il Paese. Sulla opportunità di individuare un nucleo contenuto di opere assolutamente prioritarie, assicurando a tale scelta un forte impatto politico e comunicativo, si rinvia alla *Nota metodologica* di questo Rapporto.

2.2. *Il coordinamento tra i diversi livelli di governo*

Le proposte sopra citate, tuttavia, non sarebbero da sole idonee a porre rimedio alle problematiche rilevate, in quanto l'assenza di un adeguato coordinamento è riscontrabile non solo a livello centrale, ma anche tra i diversi livelli di governo. Molto spesso, infatti, le problematiche locali trascurate a livello centrale nella fase della programmazione hanno costituito, in seguito, un motivo di rilevante rallentamento, se non a volte di blocco, nella realizzazione delle infrastrutture. Il motivo di questa situazione di stallo deve essere individuata prevalentemente nella circostanza che gli enti locali, segnatamente i comuni, sono di fatto privati di ogni possibilità di incidere sul processo decisionale in ordine alla programmazione dell'opera. In assenza di preventive procedure di adeguata istruttoria, negoziato e persuasione, la carenza di potere decisionale degli enti locali spinge questi ultimi ad adottare posizioni di dissenso e di ostacolo alla realizzazione dell'intervento, che ne determinano, di fatto, il blocco¹⁹.

In un contesto istituzionale caratterizzato dalla *multilevel governance*, i processi decisionali in materia di opere pubbliche richiedono metodologie nuove di governo della "complessità"²⁰. Occorre innanzitutto una chiara individuazione e ripartizione delle responsabilità tra i diversi attori istituzionali: sul punto, che coinvolge tanto le procedure di programmazione quanto quelle di localizzazione delle infrastrutture, le nostre proposte sono illustrate più avanti (nel paragrafo sulla Localizzazione).

Occorre poi operare un vero e proprio capovolgimento di molti iter procedurali, assicurando che il coinvolgimento dei soggetti che devono concorrere a vario titolo al processo decisionale avvenga nelle fasi iniziali dell'istruttoria.

Proposte

- Sono auspicabili sia il rafforzamento dei canali di dialogo con gli enti locali che l'adozione di un approccio cooperativo che porti a contemperare le esigenze contrapposte e a privilegiare l'assunzione di decisioni condivise²¹. E' indispensabile, ovviamente, che vi sia a monte la chiara individuazione e ripartizione delle responsabilità tra i diversi attori istituzionali, di cui si è già parlato: in caso contrario, anche i modelli partecipativi sarebbero probabilmente destinati al fallimento. Il percorso partecipativo, inoltre, deve essere previsto in modo tale che i contenuti programmatici elaborati diventino vincolanti per tutti i soggetti e sia affermato, tra l'altro, il principio della continuità amministrativa, al fine di evitare che il

¹⁹ Cfr. Italiadecide, *Rapporto 2009. Infrastrutture e territorio*, cit. p. 55.

²⁰ Cfr. M. Clarich e L. Fiorentino, *Appalti e concessioni: regole e prassi per il mercato*, Assonime, Note e studi n. 78/2006, p. 9.

²¹ Sul punto si v. Italiadecide, *Rapporto 2009. Infrastrutture e territorio*, cit. p. 98-103.

cambiamento di equilibri politici possano rimettere in discussione le decisioni assunte²².

- I meccanismi dell'istituto della Conferenza dei servizi, per quanto migliorati negli ultimi anni, sono ancora troppo complessi e spesso causa del blocco della realizzazione dell'opera.
- In primo luogo, sarebbe auspicabile anticipare l'intervento della Conferenza dei servizi già al momento dell'adozione del progetto preliminare e ridurre il potere di interdizione strumentale di alcune amministrazioni pubbliche in seno alla Conferenza stessa, intervenendo sulle metodologie di funzionamento, e soprattutto prevedendo che ogni obiezione e rilievo debba essere formulata nell'ambito della Conferenza ed entro i tempi stabiliti per la conclusione dei suoi lavori. Il potere delle amministrazioni preposte alla tutela di interessi costituzionalmente sensibili di opporsi alle conclusioni raggiunte in sede di Conferenza dovrebbe essere riconfigurato come un potere di chiedere una deliberazione di ultima istanza da parte dell'organo politico collegiale competente (Consiglio dei Ministri per le infrastrutture di interesse nazionale, Giunta regionale per quelle di interesse regionale); prevedendo che, ove questa decisione non intervenga entro un termine dato (trenta o sessanta giorni), l'amministrazione procedente sia legittimata a procedere sulla base delle conclusioni raggiunte a maggioranza nell'ambito della Conferenza.
- In secondo luogo, sarebbe opportuno ampliare la platea dei soggetti chiamati ad intervenire in sede di Conferenza dei servizi, in modo da garantire la partecipazione a tutti coloro che siano portatori dei principali interessi coinvolti.

2.3. *Le delibere del Cipe e l'attività di controllo della Corte dei Conti*

Una problematica che contribuisce notevolmente ad alimentare l'incertezza degli operatori in merito alla programmazione delle opere infrastrutturali è rappresentata dall'eccessivo dilatarsi dei tempi necessari alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale delle delibere del Cipe, a causa della farraginosità del procedimento connesso all'attività di controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti²³.

Proposte

- Si propone di determinare per legge termini certi e brevi per il controllo preventivo delle delibere Cipe realizzato dalla Corte dei Conti.
- In ogni caso, per quanto riguarda i progetti da sottoporre al Cipe, si dovrebbe ammettere - in linea con quanto avviene nella prassi - la possibilità per le opere strategiche, il cui progetto preliminare sia stato già approvato dal Cipe, di sottoporre al Cipe stesso più progetti definitivi parziali dell'opera²⁴.

²² Si v. Cnel, *Partecipazione e consenso per la realizzazione di opere e reti infrastrutturali*, 26 marzo 2009, p. 14. Considerazioni condivise da Autostrade per l'Italia, *Nota di commento alla relazione del gruppo di lavoro Tavolo tecnico 2*.

²³ Sulla lunghezza delle procedure, si v. Ance, *Secondo rapporto infrastrutture*, 2009, p. 80.

²⁴ Cfr. Anas, *Proposta di correttivi alla legislazione vigente in materia di appalti pubblici*.

3. La localizzazione

Nella fase della localizzazione dell'opera infrastrutturale appare particolarmente problematico soprattutto il coordinamento tra i diversi livelli di governo (si pensi, ad esempio, al caso della linea ferroviaria Torino-Lione). La lunghezza e la difficoltà di superamento dei differenti (e talvolta opposti) interessi in tema di localizzazione si ripercuotono inevitabilmente sui processi decisionali e sulla definizione tecnico-realizzativa dell'opera²⁵.

3.1. Il procedimento per la programmazione, decisione, e localizzazione delle infrastrutture strategiche

Le modifiche proposte sono fondamentalmente quelle prospettate nel paper di Astrid dell'aprile 2010 e nel Rapporto 2009 di Italiadecide, ai quali si rinvia per una illustrazione più dettagliata e per più analitiche motivazioni²⁶. Esse concernono: a) il procedimento per la decisione, la localizzazione e il finanziamento delle infrastrutture strategiche; b) le procedure di consultazione delle popolazioni interessate; c) la determinazione delle compensazioni connesse alle decisioni di localizzazione delle infrastrutture.

Proposte

- Si propone di integrare e completare – non sostituire – i vari procedimenti previsti dalla legislazione vigente, correggendoli nei soli punti critici, con una breve legge di riforma delle procedure di programmazione, decisione e localizzazione degli impianti e infrastrutture strategiche. Si tratterebbe in altri termini di definire una sorta di metaprocedimento, articolato nelle seguenti fasi:
 - a) le decisioni concernenti **la programmazione, l'individuazione e la regolamentazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche**, ormai ricondotte alla competenza dello Stato (modifica dell'art. 117) si articolerebbero nelle seguenti fasi:
 - in ossequio al principio di leale cooperazione, un esame da parte degli organi di concertazione interistituzionale (**Conferenza Stato-Regioni o Conferenza unificata**), inteso a verificare la possibilità di pervenire – in tempi predeterminati e comunque brevi – ad una intesa interistituzionale vincolante per tutti i soggetti istituzionali interessati; l'intesa dovrebbe definire tutti i punti indicati qui sotto a proposito della decisione del CIPE;
 - ove l'intesa non fosse raggiunta nei termini stabiliti, una decisione finale del **CIPE**, con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni direttamente interessate. La decisione finale dovrebbe riguardare:
 - l'approvazione di piani e programmi nazionali e relativi aggiornamenti;
 - l'individuazione dei singoli impianti e infrastrutture;
 - la determinazione delle loro caratteristiche tecniche fondamentali e delle modalità di finanziamento;

²⁵ Cfr. Confindustria, *La riforma infrastrutturale. Le criticità del sistema infrastrutturale e le esigenze di miglioramento della sua efficienza*, cit. p. 60.

²⁶ Astrid, *Programmazione, decisione e localizzazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche*, cit., passim, e Italiadecide, *Rapporto 2009. Infrastrutture e territorio*, cit.

- la loro localizzazione di massima in una Regione o in un'area geografica interregionale, nonché un'ipotesi di localizzazione puntuale ottimale, da assumere a base per la stima dei costi di realizzazione di ciascun impianto o infrastruttura;
- le condizioni, i criteri, i parametri e i vincoli tecnici, economici, finanziari, normativi ed ambientali da rispettare per la localizzazione puntuale di ciascun impianto o infrastruttura;
- la stima dei costi di realizzazione di ciascun impianto o infrastruttura nella localizzazione ottimale;
- i termini perentori da rispettare per le decisioni sulla localizzazione puntuale di ciascun impianto o infrastruttura strategica.

b) le decisioni concernenti la localizzazione puntuale degli impianti e delle infrastrutture o la definizione dei tracciati delle infrastrutture lineari di competenza della Giunta della Regione interessata²⁷, nel rispetto dei termini e dei parametri e dei vincoli tecnici, economici, finanziari, normativi ed ambientali determinati dal Cipe, ai sensi della precedente lettera a). I relativi procedimenti, gestiti dalla Regione, dovrebbero ricomprendere:

- la disciplina, l'organizzazione e la gestione degli strumenti di confronto e partecipazione democratica sul territorio;
- la disciplina, l'organizzazione e la gestione degli strumenti di concertazione con le istituzioni territoriali interessate (conferenze di servizi, accordi di programma, ecc.);
- l'adozione finale delle deliberazioni concernenti la localizzazione puntuale degli impianti o infrastrutture (o il tracciato delle infrastrutture lineari) nel rispetto delle condizioni, dei criteri, dei parametri e dei termini fissati in sede nazionale.

c) le eventuali decisioni finali sulla localizzazione puntuale di impianti e infrastrutture strategiche, nell'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'art. 120 della Costituzione, che spetterebbero al Consiglio dei Ministri, con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni interessate, nei soli casi di:

- inerzia della Regione, e cioè nei casi nei quali sia decorso invano il termine previsto dal Cipe per la adozione della deliberazione regionale sulla localizzazione dell'impianto o infrastruttura strategica;
- correzione di deliberazioni regionali adottate nei termini, ma in difformità dalle condizioni, parametri, o vincoli fissati in sede nazionale²⁸.

3.2. Le compensazioni

Lo Stato italiano, anche al fine di favorire la costruzione del consenso sulla localizzazione e realizzazione delle opere, ha spesso ritenuto opportuno procedere compensando economicamente i disagi delle popolazioni interessate dalla realizzazione delle infrastrutture. La soluzione presenta criticità non trascurabili, dal momento che, in primo luogo, comporta un evidente aggravio nei

²⁷ O delle Giunte delle Regioni interessate, d'intesa fra loro, nel caso di infrastrutture interregionali.

²⁸ Cfr. Astrid, *Programmazione, decisione e localizzazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche*, cit., pp. 101-103.

costi di costruzione di un'opera e, in secondo luogo, il danaro pubblico “compensativo” viene spesso impiegato in opere di trascurabile valore sociale²⁹.

Proposte

- Al fine di incrementare l'efficacia di questo strumento, è necessario che le opere compensative abbiano un valore territoriale e siano rivolte, quindi, alla qualità del territorio. In altre parole, sarebbe preferibile che vengano realizzate compensazioni territoriali ed ecologiche legate all'infrastruttura e non compensazioni monetarie la cui destinazione non sia chiara e condivisa³⁰.
- E' necessario chiarire con fermezza che le opere compensative devono essere contenute e confinate nell'ambito della natura e della funzionalità dell'intervento. Per questo motivo è indispensabile che le compensazioni non diventino un diritto acquisito per il solo fatto che l'intervento sia realizzato, indipendentemente dal relativo impatto generato³¹.
- Si potrebbe prevedere una regola generale di compartecipazione degli enti territoriali richiedenti e/o interessati al finanziamento delle opere compensative, salvo eccezioni definite dalla legge.
- Sarebbe opportuno definire preventivamente un limite all'importo delle compensazioni, commisurandolo agli effettivi costi esterni (compresi quelli sostenuti per la gestione dei cantieri)³². Al riguardo, il citato *paper* di Astrid propone di introdurre un **limite cumulativo** alle proposte o richieste di varianti di localizzazione o di tracciato e di opere compensative, introducendo un sistema di asta delle compensazioni e delle localizzazioni³³, o più semplicemente disciplinando un procedimento articolato nelle seguenti fasi:
 - determinazione per legge, per ciascuna tipologia di impianti o infrastrutture, dei limiti massimi cumulativi di spesa per le varianti di localizzazione e per gli interventi e le opere complementari o compensative, in misura percentuale rispetto ai costi previsti per la realizzazione della infrastruttura nella localizzazione ottimale proposta originariamente dal Cipe;
 - determinazione da parte del Cipe, sentita la Conferenza unificata, nel rispetto dei massimi stabiliti per legge, del limite cumulativo specifico consentito per ciascun impianto o infrastruttura, e cioè del limite dell'incremento di costi dovuto a interventi o opere complementari o compensative e a localizzazioni sub-ottimali;
 - attribuzione ad un organismo indipendente e di alta competenza tecnica il compito di valutare i costi di realizzazione degli impianti e delle infrastrutture deliberati dal Cipe, e di valutare i costi di realizzazione connessi alle localizzazioni puntuali e agli

²⁹ Si v. Cnel, *Partecipazione e consenso per la realizzazione di opere e reti infrastrutturali*, cit., p. 44, e Italiadecide, *Rapporto 2009. Infrastrutture e territorio*, cit., p. 82-84 e p. 104-105.

³⁰ Cfr. Metis, Avanzi, Trt, *Libro Bianco sui conflitti territoriali e infrastrutture di trasporto*, 2009, p. 20.

³¹ Cfr. Autostrade per l'Italia, *Nota di commento alla relazione del gruppo di lavoro Tavolo tecnico 2*.

³² Cfr. Confindustria, *La riforma infrastrutturale. Le criticità del sistema infrastrutturale e le esigenze di miglioramento della sua efficienza*, cit., p. 19.

³³ Astrid, *Programmazione, decisione e localizzazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche*, cit., pp. 74 e segg.

interventi complementari o compensativi deliberati dalla Regione, in modo da assicurare il rispetto del limite stabilito³⁴.

Il limite cumulativo, come è evidente, incentiverà la scelta di localizzazioni puntuali ottimali (tali essendo quelle che minimizzano i costi di realizzazione, per es. per la vicinanza di dorsali infrastrutturali già esistenti, per la localizzazione in aree orograficamente più accessibili, ecc.), in modo da poter disporre di maggior risorse per opere complementari o compensative.

3.3. *Gli strumenti di partecipazione*

In tale contesto è indiscutibile, peraltro, l'importanza dell'acquisizione del consenso da parte non solo degli enti locali, ma anche delle comunità ospitanti l'infrastruttura.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, si registra, a partire dagli anni Ottanta, un progressivo aumento dei conflitti che contrappongono varie tipologie di soggetti (soprattutto cittadini, associazioni, rappresentanze economico-sociali...) ai promotori/realizzatori dell'opera, in assenza di procedure che regolino la gestione del consenso con i territori. Tali situazioni di conflitto sono causate non solo dalla distribuzione asimmetrica dei vantaggi derivanti dalla realizzazione dell'opera (diffusi presso un'ampia platea di soggetti) e dei relativi costi (gravanti maggiormente su un gruppo più ristretto di cittadini), ma sempre più spesso anche da preoccupazioni di natura ambientale (si parla in proposito di sindrome di NIMBY).

Il principale ostacolo all'acquisizione del consenso è l'assenza di una corretta ed esauriente informazione delle collettività situate nei territori interessati dalla realizzazione dell'opera infrastrutturale. Per tale motivo, al fine di ridurre il conflitto con le collettività locali, sarebbe auspicabile prevedere strumenti e procedure per una valutazione più completa e trasparente possibile a monte della decisione politica, nonché la previsione di sedi neutrali di confronto nelle quali esaminare i termini progettuali e gli effetti delle opere sulla collettività³⁵.

Proposte

- L'esperienza francese del *débat public* può rappresentare un paradigma dal quale partire, per arrivare a definire un modello avanzato ed istituzionalmente coerente di acquisizione del consenso³⁶. Per poter realizzare tale innovazione, appare evidente che deve essere garantita la terzietà e l'elevata competenza tecnica dell'organo istruttorio rispetto all'amministrazione

³⁴ Cfr. Astrid, *Programmazione, decisione e localizzazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche*, cit., pp. 103-104.

³⁵ Cfr. Confindustria, *La riforma infrastrutturale. Le criticità del sistema infrastrutturale e le esigenze di miglioramento della sua efficienza*, cit. p. 60-61.

³⁶ Nel 1995, la legge "Barnier", nel definire i quattro principi fondamentali da considerare in ogni progetto di natura territoriale, ha conferito forza legale all'esigenza di far partecipare la popolazione (gli altri tre principi erano: precauzione; prevenzione e correzione; chi inquina paga). Nello stesso anno è stata istituita la Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico (CNDP), con l'obiettivo di organizzare la partecipazione e la concertazione a monte della decisione finale per tutti i progetti di grandi dimensioni. In particolare, il dibattito si svolge in due fasi. La prima è dedicata all'informazione, al fine di garantire che tutti i soggetti coinvolti dispongano delle stesse conoscenze. A tal fine, vengono redatte sintesi e altri documenti, quali, ad esempio, la lettera del dibattito, che illustra l'andamento dello stesso e la sua evoluzione, e il quaderno degli attori, nel quale sono riportate le opinioni degli organismi consultati o degli esperti richiesti. La seconda fase è quella della dialettica, che si svolge tra il pubblico e il responsabile del progetto. Per un approfondimento, si v. Cnel, *Partecipazione e consenso per la realizzazione di opere e reti infrastrutturali*, 26 marzo 2009, p. 48-51.

decidente. Di conseguenza, l'introduzione della procedura di dibattito pubblico in Italia dovrebbe essere accompagnata dalla costituzione di un'apposita autorità indipendente³⁷.

- Una soluzione differente è, invece, riscontrabile nell'esperienza inglese, in cui tutte le decisioni sulla localizzazione di infrastrutture quali depositi di rifiuti, centrali, autostrade, ferrovie, impianti elettrici non sono più soggette all'approvazione del governo e al parere delle comunità locali interessate, ma sono approvate da una commissione indipendente composta da esperti³⁸. Il modello britannico sembra meno agevolmente applicabile al nostro Paese, tenuto conto delle competenze nazionali, regionali e locali in materia di governo del territorio.

- In ambito nazionale, si segnala la positiva recente esperienza della Gronda di Genova³⁹.

- Un'ulteriore proposta auspica la nuova introduzione del procedimento speciale previsto nel dpcm 27 dicembre 1988, allegato IV, relativo ai progetti per la realizzazione di centrali termoelettriche e a turbogas⁴⁰, e la cui operatività è stata sospesa prima che vi fossero tentativi di applicazione. In particolare, tale procedimento prevedeva la realizzazione di un'inchiesta pubblica obbligatoria, presieduta da un magistrato con qualifica di presidente di sezione del Consiglio di Stato (nominato sentito il presidente della regione interessata), assistito da tre esperti designati dal ministero dell'Ambiente e da tre esperti designati, rispettivamente, dalla regione, dalla provincia e dal comune interessati. Era data la possibilità di presentare memoria a chiunque ne avesse avuto interesse ed era previsto che il presidente avrebbe svolto audizioni con i soggetti che avevano presentato le memorie. Il procedimento si concludeva con la presentazione al ministero dell'Ambiente, da parte del presidente, delle memorie presentate e di una relazione di sintesi delle attività svolte.

- In ogni caso, sarebbe opportuno che la discussione tesa all'acquisizione del consenso verta già sul progetto preliminare. Nella stessa sede, si dovrebbero poi definire anche le variazioni e le compensazioni.

- Sarebbe inoltre necessario introdurre nell'ordinamento (attraverso un insieme coordinato di norme puntuali) un criterio generale di non opponibilità di eccezioni già affrontate in fasi procedurali precedenti quale espressione del principio del preminente interesse nazionale alla sollecita realizzazione dell'opera.⁴¹

³⁷ In una fase transitoria e nelle more della istituzione del nuovo organismo, potrebbe immaginarsi di attribuire al Consiglio di ministri il compito di nominare, sentite le Regioni, un'apposita commissione tecnica (a imitazione delle Commissioni particolari francesi, designate dalla Commissione nazionale), alla quale affidare lo svolgimento di una procedura di dibattito pubblico per le principali opere infrastrutturali. Cfr. Astrid, *Programmazione, decisione e localizzazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche*, cit., p. 98, e Italiadecide, *Rapporto 2009. Infrastrutture e territorio*, cit., p. 82-84 e p. 104-105.

³⁸ In particolare, mentre il governo nazionale è competente ad individuare le priorità strategiche, la commissione indipendente decide in merito alla localizzazione delle opere. Sono le aziende interessate ad ogni singolo progetto a organizzare le consultazioni con le comunità locali. Per un approfondimento sulla normativa c.d. *Planning Bill*, approvata nel 2008 dal parlamento inglese, si v. CNEL, *Partecipazione e consenso per la realizzazione di opere e reti infrastrutturali*, cit., pp. 60-61 e Metis, Avanzi, Trt, *Libro Bianco sui conflitti territoriali e infrastrutture di trasporto*, cit., pp. 16-17.

³⁹ Cfr. Autostrade per l'Italia, *Nota di commento alla relazione del gruppo di lavoro Tavolo tecnico 2*. Per approfondimenti e documenti sull'esperienza della Gronda di Genova, si veda www.urbancenter.comune.genova.it/node/105.

⁴⁰ Si vedano, in particolare, gli artt. 6 – 8.

⁴¹ Cfr. Italiadecide, *Rapporto 2009. Infrastrutture e territorio*, cit., pag. 93.

4. La fase dell'affidamento

Anche con riferimento alla fase dell'affidamento emergono alcuni profili di criticità.

4.1. I sistemi di aggiudicazione

Proposte

- Con riferimento specifico alle concessioni, una proposta è di adottare, sulla base della *best practice* cilena, il modello del reddito minimo garantito. Come criteri di scelta del meccanismo d'asta rientrano la struttura tariffaria, la durata della concessione, i sussidi ricevuti dallo Stato e la suddivisione dei rischi tra offerente privato e Stato. La concessionaria vincitrice della gara è quella che minimizza i ricavi minimi (il ricavo minimo costituisce la soglia al di sotto della quale lo Stato è chiamato ad intervenire): così facendo, la concessione sarà assegnata all'offerta che richiede meno denaro pubblico. I fattori di successo di questo modello di partnership pubblico-privata sono legati alla capacità di assegnare il rischio della concessione, in ogni sua fase, all'attore che è maggiormente in grado di assumerlo. Il reddito minimo garantito permette al costruttore privato di minimizzare il rischio di una domanda insufficiente: in tal caso, come detto, interviene direttamente lo Stato tramite sussidi. Questa soluzione consentirebbe anche di responsabilizzare l'attore pubblico, incentivandolo a non costruire opere inutili e troppo costose⁴².

- Si dovrebbe introdurre la possibilità di affidare mediante la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara i lavori consistenti nella ripetizione di lavori analoghi, a condizione che siano conformi ad un progetto base e che tale progetto sia stato oggetto di un appalto aggiudicato secondo le procedure aperte o ristrette⁴³.

4.2. I requisiti di partecipazione

Per quanto attiene a questa problematica è necessario evidenziare che talvolta l'aggiudicatario è portato ad assumere impegni e rischi che non riesce a sostenere successivamente, con conseguente aggravio dei costi di realizzazione e dei tempi di esecuzione.

Proposte

- Allo scopo di assicurare che partecipino alle gare imprese maggiormente affidabili sul piano finanziario, potrebbe valutarsi l'opportunità di prevedere, ai fini della qualificazione SOA, criteri più selettivi per la dimostrazione dell'adeguata capacità economica e finanziaria delle imprese⁴⁴.

- Occorrerebbe, inoltre, che l'accesso al mercato dei contratti pubblici da parte delle imprese, e quindi la loro qualificazione, fosse fondata anche su un sistema premiale che tenga conto della correttezza e capacità dimostrata. Ciò, sulla base di parametri qualitativi/quantitativi, attinenti non solo alla fase dell'esecuzione in senso stretto, ma anche alla qualità della performance operativa, alla struttura economico patrimoniale, e, soprattutto, al rispetto dei tempi e costi di realizzazione delle opere. Sarebbe necessario, quindi, introdurre una modifica normativa al

⁴² Cfr. Istituto Bruno Leoni, *Rapporto sulle infrastrutture in Italia. Le infrastrutture autostradali*, cit., pp. 94-96.

⁴³ Si v. Anas, *Proposta di correttivi alla legislazione vigente in materia di appalti pubblici*.

⁴⁴ Ferrovie dello Stato, *Proposte di modifica alla normativa appalti*, 2010.

codice dei contratti pubblici, che imponga alle stazioni appaltanti di inviare all'Osservatorio, presso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, i dati occorrenti per individuare i parametri che consentano una valutazione della reputazione positiva delle imprese, e quindi la loro affidabilità. Si propongono come esempi di possibili indici di performance: penali irrogate, sicurezza sul lavoro, non conformità riscontrate, risoluzioni contrattuali disposte⁴⁵.

- Inoltre, al fine di rafforzare il contrasto a fenomeni di corruzione, sarebbe auspicabile una revisione della disciplina in materia di composizione azionaria delle SOA, con l'introduzione di vincoli più stringenti atti ad assicurarne sia la capacità tecnico-finanziaria, sia l'imparzialità nello svolgimento dell'attività di attestazione. Sarebbe, infine, opportuno un rafforzamento dei controlli sulla documentazione presentata dalle imprese per ottenere la certificazione e un potenziamento delle strutture preposte al controllo sul territorio del rispetto della normativa in materia di tutela dei lavoratori, sub-contrattazione e permanenza dei requisiti⁴⁶.

4.3. *L'affidamento a Contraente Generale*

Mediante l'affidamento a Contraente Generale (si seguito CG) ex articolo 176 del Codice, l'amministrazione aggiudicatrice affida ad un unico soggetto dotato di adeguata esperienza e qualificazione nella costruzione di opere, nonché di adeguata capacità organizzativa, tecnico-realizzativa e finanziaria, la realizzazione con qualsiasi mezzo di un'opera, nel rispetto delle esigenze specificate nel progetto preliminare o nel progetto definitivo redatto dal soggetto aggiudicatore e posto a base di gara, a fronte di un corrispettivo pagato in tutto o in parte dopo l'ultimazione dei lavori. La *ratio* è affidare l'opera ad un'unica unità organizzativa dotata di competenze multidisciplinari, progettuali ed esecutive necessarie alla corretta realizzazione delle opere richieste. Il contraente generale si impegna, quindi, a fornire "un pacchetto finito" a prezzi, termini di consegna e qualità predeterminati contrattualmente⁴⁷.

Proposte

- Sarebbe opportuno incentivare, per opere di un certo rilievo, anche al di fuori di quelle previste dalla Legge Obiettivo, l'affidamento a CG sulla base del progetto preliminare. Questa soluzione limiterebbe notevolmente la possibilità di sollevare critiche al progetto definitivo ed esecutivo, redatto dallo stesso CG, e la quasi totalità delle motivazioni attualmente alla base del contenzioso tra impresa e committente verrebbero di fatto a cessare.

Il particolare livello di garanzie che la figura del CG potrebbe offrire e la sua disponibilità a promuovere operazioni in PPP potrebbero essere ulteriori elementi a favore dell'ipotesi avanzata⁴⁸.

4.4. *La valutazione delle offerte anomale*

La finalità della verifica dell'anomalia dell'offerta è quella di evitare che offerte troppo basse esponano l'amministrazione al rischio che la prestazione sia eseguita in modo irregolare e qualitativamente inferiore a quanto richiesto, con la conseguenza di far sorgere contestazioni e ricorsi.

⁴⁵ Ferrovie dello Stato, *Proposte di modifica alla normativa appalti*, 2010.

⁴⁶ Cfr. Banca d'Italia, *L'affidamento dei lavori pubblici in Italia: un'analisi dei meccanismi di selezione del contraente privato*, Questioni di economia e finanza, n. 83, 2010, p. 31.

⁴⁷ Cfr. Avcp, *Questioni interpretative concernenti la realizzazione di infrastrutture strategiche mediante l'istituto della finanza di progetto e mediante contraente generale*, 27 dicembre 2010, consultabile in www.avcp.it.

⁴⁸ Cfr. Agi, Nota a cura di N. Oliva, 16 dicembre 2010.

Di seguito si avanzano alcune proposte tese a fronteggiare le problematiche connesse all'individuazione e alla conseguente valutazione delle offerte anomale.

Proposte

- In linea con la normativa comunitaria, si dovrebbe attribuire alla stazione appaltante la facoltà di individuare le voci più significative in relazione alle quali il concorrente sia tenuto a fornire, a prima richiesta, chiarimenti⁴⁹.
- Una possibile alternativa potrebbe essere favorire un accentramento del processo di valutazione dell'anomalia in capo a organi tecnici specializzati (sulla falsariga di quanto avvenuto con le centrali di committenza). In tal modo si potrebbero ridurre i rischi connessi all'aggiudicazione con il criterio del prezzo più basso; sarebbe possibile, inoltre, contenere i costi sopportati dalle singole stazioni appaltanti connessi, in particolare, al procedimento di verifica dell'anomalia in contraddittorio con gli interessati.⁵⁰
- Sarebbe opportuno modificare la disciplina degli attuali criteri di individuazione della soglia di anomalia previsti dall'art. 86 del Codice dei Contratti Pubblici e raddoppiare la soglia di cui al comma IV del medesimo articolo 86⁵¹.
- Si potrebbe, infine, ripristinare, nell'ambito dell'art. 87, il tetto massimo previsto nel testo dell'art. 21, comma 1 bis, della Legge Merloni, alle voci di prezzo che devono formare oggetto di giustificazione da parte dei concorrenti⁵².

⁴⁹ Ferrovie dello Stato, *Proposte di modifica alla normativa appalti*, 2010.

⁵⁰ Cfr. Banca d'Italia, *L'affidamento dei lavori pubblici in Italia: un'analisi dei meccanismi di selezione del contraente privato*, cit., p. 29.

⁵¹ In particolare, si propone di apportare all'art. 86 le seguenti modifiche: al comma 1, dopo la parola "incrementata" sono aggiunte le parole "del doppio"; al comma 4, primo periodo la parola "cinque" è sostituita con "dieci". Cfr. Anas, *Proposta di correttivi alla legislazione vigente in materia di appalti pubblici*, 13 dicembre 2010, p. 15.

⁵² Nell'art. 87, comma 1, le parole "che concorrono a formare l'importo complessivo posto a base di gara" sono sostituite con le parole "più significative, indicate nel bando di gara o nella lettera d'invito, che concorrono a formare un importo non inferiore al 75 per cento di quello posto a base di gara". Cfr. Anas, *Proposte in materia di procedura di verifica delle offerte anomale*, gennaio 2011.

5. La fase dell'esecuzione

Per quanto attiene, invece, all'esecuzione dell'opera infrastrutturale, i profili maggiormente critici sono quelli attinenti alla dilatazione dei tempi e dei costi di realizzazione.

5.1. I tempi di realizzazione dell'opera infrastrutturale

Per quanto riguarda questo profilo, occorre evidenziare che i tempi di realizzazione hanno ormai raggiunto dimensioni patologiche rispetto alle esigenze di efficienza richieste dalla collettività e dalle imprese⁵³.

Tra gli aspetti che contribuiscono maggiormente alla dilatazione dei tempi di realizzazione delle opere infrastrutturali, nonché dei costi, vi è la previsione di varianti in corso d'opera, che interessano circa il 53% delle opere strategiche, e che sono causate in larga parte dalla scarsa qualità della progettazione.

Proposte

- Appare fondamentale, pertanto, il rafforzamento delle competenze tecniche degli apparati pubblici, oggi caratterizzati da una preponderante presenza della componente giuridica e da una forte carenza di altre competenze e professionalità⁵⁴.

- Si potrebbe pensare, inoltre, ad un sistema di “qualificazione delle stazioni appaltanti”, in modo da consentire agli enti aggiudicatori non strutturati di delegare le funzioni amministrative di committente ad amministrazioni più organizzate (o, forse preferibilmente, in modo da obbligare gli enti aggiudicatori non strutturati a delegare le funzioni amministrative di committente ad amministrazioni più organizzate). A tale scopo, sarebbe necessario delineare un sistema di valutazione delle capacità amministrative e gestionali delle stazioni appaltanti al fine di classificarle per classi di importo o per tipologia di contratti⁵⁵. Si dovrebbe imporre con legge l'obbligo per tutte le stazioni appaltanti di qualificarsi come tali attraverso l'iscrizione obbligatoria in una apposita “anagrafe” da istituirsi presso l'Osservatorio dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, pena l'impossibilità di operare sul mercato dei contratti pubblici. La legge dovrebbe, poi, fissare una soglia di importo al di sopra della quale le gare debbano essere progettate e gestite in fase esecutiva da stazioni appaltanti dotate di *know how* specialistico (ad esempio Prefetture, Regioni, Province), in ogni caso lasciando all'amministrazione procedente (comune, comunità montana, ecc.) la facoltà di scegliere tra le stazioni appaltanti qualificate operanti sul proprio territorio.

- Si potrebbe istituire presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti un organismo che funga da stazione appaltante per le opere di maggiori dimensioni.

⁵³ L'analisi della tempistica media degli interventi inseriti negli Accordi di programma quadro nel periodo 2006-2007 evidenzia che l'intera realizzazione richiede un periodo complessivo di 3.574 giorni, corrispondenti a circa 10 anni. L'analisi relativa alla durata complessiva degli interventi evidenzia che la maggior parte dei progetti è sottoposta ad uno slittamento consistente dei tempi: circa il 50% presenta una data di fine lavori ritenuta non attendibile, con ritardi medi che si aggirano su 458 giorni.

⁵⁴ Cfr. Italiadecide, *Rapporto 2009. Infrastrutture e territorio*, cit., pp. 250-253.

⁵⁵ In questo modo, ciascuna amministrazione potrebbe indire gare e gestire contratti in maniera proporzionata alle proprie capacità organizzative e gestionali, ricorrendo per gli altri contratti ad amministrazioni meglio attrezzate. Tale sistema di qualificazione dovrebbe risolversi in una delega obbligatoria, a soggetti più efficienti e meglio strutturati, di gran parte del ciclo dell'appalto (progettazione ed esecuzione), in base all'importo e alla complessità delle opere e, quindi, alla “sostenibilità” della procedura da parte delle singole amministrazioni.

- Ipotesi ulteriore per la riduzione dei tempi di realizzazione è rappresentata dall'estensione della cd. garanzia globale di cui all'art. 129, comma 3, del Codice degli appalti pubblici, ad appalti con importi inferiori rispetto a quelli attualmente previsti dalla legge. Con il cd. *performance bond*, il soggetto garante assume l'impegno, in caso di inadempimento dell'obbligato principale (impresa aggiudicataria), non già di risarcire la stazione committente del pregiudizio patito, bensì di dare compiuta esecuzione al contratto.

5.2. *I costi di realizzazione*

Per quanto attiene a questo profilo di criticità si evidenzia che il costo delle opere pubbliche può variare per due ordini di motivi, ovvero per effetto della revisione dei prezzi o delle modifiche e varianti.

Proposte

- Possibili soluzioni alla rilevata problematica potrebbero consistere, da un lato, (i) nel porre in gara direttamente l'esecuzione dell'opera solo sulla base del **progetto esecutivo** e, contestualmente, limitare l'approvazione di possibili varianti ad un ristretto gruppo di ipotesi, normativamente identificate; dall'altro lato, (ii) nel dar corso all'esecuzione dell'opera solo a seguito di una verifica dell'affidabilità del progetto esecutivo, senza possibilità di modifiche dello stesso e conseguente pagamento dei lavori a misura, ovvero, in altri termini nel trasferire in capo all'appaltatore i rischi di esecuzione dell'opera sulla base del progetto esecutivo. In tal modo, si potrebbe vietare ogni ipotesi di revisione prezzi o limitarla drasticamente alla sopravvenienza di circostanze imprevedibili tassativamente elencate.

- Si potrebbe anche prevedere di introdurre una previsione legislativa che fissi l'obbligo per le stazioni appaltanti di procedere ad una nuova gara nel caso in cui, a seguito di affidamento sulla base del progetto preliminare opportunamente validato, si registri, nel successivo passaggio al progetto definitivo, un aumento dei costi superiore ad una soglia predeterminata (ad esempio, il 10% del costo originario). In ogni caso prevedere una più adeguata responsabilizzazione dei progettisti e degli incaricati della verifica dei relativi contenuti (c.d. validatori).

6. Il contenzioso

Infine, è necessario intervenire sulle criticità relative all'instaurarsi di contenziosi che interessano la realizzazione di opere pubbliche⁵⁶.

6.1. I ricorsi avverso la decisione relativa alla realizzazione dell'opera

È necessario individuare misure normative idonee a limitare i ricorsi proposti contro la decisione di realizzazione delle opere infrastrutturali (l'abolizione dei ricorsi non essendo – come è noto – consentita dalla Costituzione).

Proposte

- Per limitare l'accesso alla giustizia amministrativa da parte di soggetti pubblici e privati portatori di interessi oppositivi (gruppi di cittadini, associazioni ambientaliste, enti locali), si potrebbe ipotizzare:
 - di porre come condizione di ammissibilità del ricorso l'aver partecipato al procedimento (onere di partecipazione preventiva);
 - di escludere ricorsi per la mancata considerazione di elementi che sarebbe stato possibile chiedere di acquisire nella fase istruttoria del procedimento⁵⁷.

6.2. I contenziosi in fase di gara

La grande maggioranza dei ricorsi amministrativi interviene durante lo svolgimento della gara e al momento dell'aggiudicazione, da parte di imprese escluse o non risultate affidatarie, e ha come unico effetto certo il ritardo nell'esecuzione dell'opera e/o l'innalzamento dei costi.

Proposte

- Per eliminare l'utilizzo strumentale e opportunistico dei ricorsi in fase di gara, si potrebbe prevedere una penalità, costituita da una somma di denaro da versarsi da parte dell'impresa ricorrente alla stazione appaltante, da escutere in caso di esito negativo del ricorso⁵⁸.

6.3. I contenziosi in sede di esecuzione

Appare necessario adottare misure atte a limitare l'instaurarsi di contenziosi tra imprese e stazione appaltanti, che comporta la sospensione dei lavori e la redazione di perizie di varianti, con conseguente aumento del costo degli appalti ed una maggiore durata degli stessi.

⁵⁶ Si noti che, dalle elaborazioni effettuate dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici relativamente al periodo 2000 – 2007, emerge un'evidente correlazione tra l'importo dell'appalto e le procedure di contenzioso. In particolare, al crescere dell'ammontare degli appalti si registra un aumento del contenzioso, che si riscontra quasi nel 50% dei contratti in caso di appalti di importo superiore a 15 milioni di euro (universo cui appartengono le infrastrutture strategiche riferibili alla Legge Obiettivo). Cfr. Commissione Ambiente, *V Rapporto sullo stato di attuazione del Programma per le infrastrutture strategiche della Legge Obiettivo*, 2010.

⁵⁷ Cfr. Italiadecide, *Rapporto 2009. Infrastrutture e territorio*, cit., p. 89.

⁵⁸ Confindustria, *La riforma infrastrutturale. Le criticità del sistema infrastrutturale e le esigenze di miglioramento della sua efficienza*, cit., pp. 13-14.

Proposte

- La riduzione dei contenziosi in sede di esecuzione non può prescindere da una maggiore ponderatezza nella realizzazione dei bandi, soprattutto con riferimento alla parte economica (strettamente connessa alla problematica delle offerte anomale).
- Con riguardo all'accordo bonario, in un'ottica di composizione anticipata e conciliativa delle controversie, si auspica:
 - la fissazione della decorrenza del termine di 30 giorni a disposizione del responsabile del procedimento per promuovere la costituzione della commissione dal ricevimento del certificato di collaudo o di regolare esecuzione o dall'avvenuto decorso del termine per la loro emissione;
 - il rafforzamento delle possibilità di utilizzo di tale istituto, consentendo di ricorrere alla Commissione preordinata alla formulazione della proposta di accordo bonario, su istanza del soggetto che ha iscritto le riserve, tutte le volte in cui le stesse raggiungano il 10% dell'importo contrattuale anche se siano considerate inammissibili o manifestamente infondate ai sensi del comma 4 dell'art. 240 del Codice⁵⁹

⁵⁹ Cfr. Anas, *Proposta di correttivi alla legislazione vigente in materia di appalti pubblici*.

Allegato - Proposte complementari

1. Il coordinamento tra i diversi livelli di governo: l'istituzione di strutture di missione

- Al fine di superare gli stalli decisionali manifestati nelle sedi amministrative di coordinamento può essere in alcuni casi utile ricorrere a strutture di missione a cui affidare la definizione del progetto, e la promozione delle procedure di localizzazione sul territorio e di acquisizione del consenso⁶⁰. Questa struttura di missione sarebbe funzionalmente preposta allo svolgimento di una serie di attività prodromiche alla realizzazione dell'opera (dall'elaborazione degli studi di prefattibilità e fattibilità, alla progettazione preliminare), e al monitoraggio e controllo durante la fase realizzativa. E' essenziale che vi sia una precisa ed ineludibile definizione dei termini di conclusione dell'attività della struttura, al fine di evitare che l'istituzione di questo organismo possa tradursi in un ulteriore appesantimento burocratico delle procedure. Si potrebbe prevedere, ad esempio, che al decorrere infruttuoso del termine vi sia lo scioglimento della stessa commissione e decurtazioni stipendiali per il personale dirigenziale che la compone (per il quale il perseguimento della missione potrebbe essere imposto come risultato, soggetto a valutazione da parte degli organi di controllo interni)⁶¹.

2. Norme in materia ambientale

- Si propone un intervento normativo volto ad escludere l'applicabilità dell'art. 26, comma 6, del D.Lgs. 152/2006 agli interventi di legge obiettivo la cui compatibilità ambientale venga accertata sul progetto preliminare, ovvero, in subordine, che il termine quinquennale di validità del provvedimento VIA venga fatto decorrere dalla data di pubblicazione, nella Gazzetta Ufficiale, della deliberazione CIPE di approvazione del progetto definitivo⁶².

- Al fine di snellire i procedimenti di approvazione delle opere, si dovrebbe prevedere che, qualora l'opera sia ricompresa in un piano o programma già sottoposto a VAS, l'amministrazione competente allo svolgimento della VIA si esprima direttamente in conferenza di servizi⁶³.

- E' auspicabile l'integrazione dell'art. 143 del Codice del Paesaggio (D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) prevedendo la possibilità di prescindere dal parere del Soprintendente di cui al successivo art. 146 nei casi in cui il piano paesaggistico sia stato emanato d'intesa fra la Regione e i Ministeri dei Beni Culturali e dell'Ambiente ai sensi dell'art. 143, comma 2, e successivamente gli strumenti urbanistici comunali abbiano provveduto a conformarsi al piano paesaggistico⁶⁴.

- E' necessario completare il dettato normativo dell'articolo 12 comma 6 del Codice dell'Ambiente, prevedendo l'esclusione dalla VAS o dalla verifica di assoggettabilità qualora si tratti di piani attuativi che non comportano variante sostanziale allo strumento sovraordinato⁶⁵.

⁶⁰ Cfr. Italiadecide, *Rapporto 2009. Infrastrutture e territorio*, cit. p. 141.

⁶¹ Cfr. Italiadecide, *Rapporto 2009. Infrastrutture e territorio*, cit. p. 147.

⁶² Ferrovie dello Stato, *Proposte di modifica alla normativa appalti*, 2010.

⁶³ Cfr. Anas, *Proposta di correttivi alla legislazione vigente in materia di appalti pubblici*.

⁶⁴ Cfr. Anas, *Proposta di correttivi alla legislazione vigente in materia di appalti pubblici*.

⁶⁵ Cfr. Anas, *Proposta di correttivi alla legislazione vigente in materia di appalti pubblici*.

3. La progettazione

- Si potrebbe introdurre, in relazione alle infrastrutture strategiche, uno strumento operativo consistente nella redazione di uno studio preliminare di fattibilità che agevoli l'acquisizione del consenso in merito all'opportunità e alle condizioni esecutive dell'opera⁶⁶.

4. I requisiti di partecipazione

- Con specifico riguardo ai lavori di importo superiore a 80 milioni di euro, si potrebbe rafforzare il meccanismo di qualificazione delle imprese, sulla falsariga di quanto attualmente previsto per l'assunzione di lavori tramite affidamenti a contraente generale, e rendere più rigido il sistema di qualificazione dei contraenti generali, anticipandone al contempo la completa entrata a regime⁶⁷.

5. Le cause di esclusione dalla gara

- Al fine di ridurre il rischio di contenzioso, pare utile limitare, quanto più possibile, ogni margine di incertezza in ordine all'interpretazione delle cause di esclusione di cui all'art. 38 del Codice Appalti. Con riferimento, in particolare al comma 1 lett. c (condanne), si dovrebbe chiarire che cosa si intenda per "completa dissociazione dalla condotta penalmente sanzionata"⁶⁸.
- Si dovrebbero individuare i limiti temporali degli effetti interdittivi di specifiche cause di esclusione quali, ad esempio, quelle in materia di sicurezza, di imposte e tasse, di decadenza/sospensione della SOA⁶⁹.

6. Le associazioni temporanee d'impresa (ATI)

- Al fine di favorire il completamento delle opere, andrebbe riconosciuta alle ATI la possibilità di richiedere alla stazione appaltante, in corso di esecuzione, di poter modificare la ripartizione delle quote all'interno del raggruppamento, nell'ipotesi in cui una delle imprese componenti versi in condizioni di difficoltà tali da non poter far fronte ai propri impegni e le altre siano in condizione, (possedendo adeguati requisiti) di accollarsi la parte ad essa originariamente spettante⁷⁰.
- Si potrebbe consentire alla sola ATI verticale la suddivisione degli attuali valori minimi e prevedere per le ATI orizzontali la presenza, in capo alla mandataria, di tutti i requisiti richiesti, fatti salvi la facoltà di procedere comunque ad associare altri interlocutori e il puntuale rispetto delle quote di partecipazione nella fase esecutiva⁷¹.

7. Sistemi di garanzia sull'effettiva esecuzione del lavoro

- La garanzia da prestarsi a cura di istituti bancari dovrebbe essere di importo significativo rispetto al valore dell'appalto (a crescere gradualmente fino al 50%) e essere prevista per tutti i contratti, in modo da dare effettiva garanzia alla stazione appaltante della reale volontà dell'imprenditore di dare corso al contratto affidato e del garante di vigilare sulla capacità tecnico

⁶⁶ Cfr. Anas, *Proposta di correttivi alla legislazione vigente in materia di appalti pubblici*.

⁶⁷ Cfr. Anas, *Proposta di correttivi alla legislazione vigente in materia di appalti pubblici*.

⁶⁸ Ferrovie dello Stato, *Proposte di modifica alla normativa appalti*, 2010.

⁶⁹ Ferrovie dello Stato, *Proposte di modifica alla normativa appalti*, 2010.

⁷⁰ Ferrovie dello Stato, *Proposte di modifica alla normativa appalti*, 2010.

⁷¹ Cfr. Autostrade per l'Italia, *Nota di commento alla relazione del gruppo di lavoro Tavolo tecnico 2*.

economica del soggetto per il quale presta la garanzia. Tale garanzia sarebbe escussa a prima richiesta in ogni caso di inadempienza posta in essere nell'esecuzione dell'opera.

- Sarebbe opportuna l'eliminazione del limite del 10% previsto dall'attuale normativa quale tetto massimo della penale applicabile⁷².

8. Le procedure espropriative

- Sarebbe opportuno prevedere un giudizio con tempi accelerati anche per il settore delle espropriazioni funzionali alla realizzazione dell'opera pubblica, eventualmente eliminando la possibilità di provvedimenti cautelari. Infatti, nel caso in cui lo Stato non sia in grado di garantire espropriazioni in tempi rapidi, l'attore privato difficilmente potrà rispettare i costi e i tempi di costruzione previsti⁷³.

- Si potrebbe estendere la portata dell'art. 43 del Testo Unico per le Espropriazioni (Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327) al fine di non condizionare l'andamento temporale dei lavori alle problematiche di natura espropriativa, che comunque potrebbero essere risolte spostando i diritti del soggetto espropriato sulla relativa indennità prevista dalla legge.

9. I contenziosi in fase di gara

- Si dovrebbe prevedere espressamente, anche nell'ambito della giustizia amministrativa - analogamente a quanto già previsto dall'art. 96 c.p.c., per il processo civile - idonei strumenti sanzionatori in caso di ricorsi pretestuosi delle imprese e aggiungere alle ipotesi di competenza funzionale inderogabile del Tar del Lazio contemplate dall'art.135 del Codice del processo amministrativo, anche le controversie relative all'affidamento di opere pubbliche di notevoli dimensioni (ad esempio di importo superiore a 20 milioni di Euro)⁷⁴.

10. I contenziosi in sede di esecuzione

- Si dovrebbe sottoporre a valutazione, ed eventualmente rivedere, l'attuale regolamentazione dell'arbitrato considerata anche la perdurante lentezza del processo ordinario.

⁷² Cfr. Autostrade per l'Italia, *Nota di commento alla relazione del gruppo di lavoro Tavolo tecnico 2*.

⁷³ Cfr. Istituto Bruno Leoni, *Rapporto sulle infrastrutture in Italia. Le infrastrutture autostradali*, cit., p. 122.

⁷⁴ Cfr. Anas, *Proposta di correttivi alla legislazione vigente in materia di appalti pubblici*.

CAPITOLO 3 - Fonti e strumenti di finanziamento per le infrastrutture di trasporto

Introduzione

La riflessione del Tavolo tecnico 3 ha ad oggetto il tema delle fonti e degli strumenti di finanziamento per la realizzazione di infrastrutture mediante formule di Partenariato Pubblico Privato (PPP)⁷⁵, in una prospettiva ampia tale da includere anche la questione relativa alle condizioni che possono favorire la bancabilità dei progetti.

Il tema, come è facile intuire, è strettamente connesso con quelli affrontati negli altri Tavoli, giacché costi (cap. 1), procedure (cap. 2), incentivi (cap. 4) e quadro comunitario (cap. 5) hanno senz'altro forti implicazioni sul piano del coinvolgimento dei capitali privati. Rinviando, quindi, alle altre relazioni per la trattazione di aspetti specifici, il presente contributo si concentra su due profili, cui corrispondono altrettanti parti del documento.

La prima concerne questioni di carattere generale direttamente incidenti sulla scelta delle amministrazioni di ricorrere ai capitali privati, sulla corretta impostazione dei rapporti concessori e, in definitiva, sulla finanziabilità dei singoli progetti infrastrutturali.

La seconda si sofferma più ampiamente sulle principali fonti e strumenti di finanziamento esistenti ed eventualmente ipotizzabili in ambito nazionale, rimettendo, invece, al contributo del Tavolo 5, la trattazione delle iniziative di rilevanza più propriamente comunitaria.

Ai fini di agevolare la lettura del documento, si segnala che entrambe le parti sono organizzate in modo da evidenziare le criticità e le possibili soluzioni.

1. Questioni di carattere generale rilevanti ai fini della finanziabilità dei progetti

Lo sviluppo del PPP richiede il miglioramento della qualità e affidabilità degli atti rilevanti per la definizione della gara e la regolazione del rapporto tra concedente e concessionario, anche in ragione dei loro riflessi sulla disponibilità di altri soggetti a concorrere al finanziamento dell'opera.

Ci si riferisce, in particolare, a:

- studio di fattibilità,
- schema di convenzione;

⁷⁵ Il PPP è una formula piuttosto ampia, che include fattispecie diverse. Il d.lg. n. 163/2006, recante Codice dei contratti pubblici, all'art. 3, co. 15-ter, definisce PPP i “contratti aventi ad oggetto una o più prestazioni, quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un'opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la fornitura di un servizio, compreso, in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico dei privati, anche in forme diverse, di tali prestazioni, con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti. Rientrano, a titolo esemplificativo, tra i contratti di partenariato pubblico privato la concessione di lavori, la concessione di servizi, la locazione finanziaria, l'affidamento di lavori mediante finanza di progetto, le società miste. Possono rientrare altresì tra le operazioni di partenariato pubblico privato l'affidamento a contraente generale ove il corrispettivo per la realizzazione dell'opera sia in tutto o in parte posticipato e collegato alla disponibilità dell'opera per il committente o per utenti terzi”. In questa sede, ci si sofferma sui contratti di concessione di lavori pubblici affidati a privati sia attraverso il procedimento di cui all'art. 144 del Codice, sia con le modalità indicate all'art. 153 del Codice (cd. Finanza di Progetto), che sono più comunemente utilizzati nel settore delle infrastrutture di trasporto.

- piano economico finanziario.

1.1. Lo studio di fattibilità

Lo studio di fattibilità (generalmente posto a base della programmazione, della progettazione e della gara⁷⁶) risulta spesso carente, soprattutto con riferimento alle valutazioni economico-finanziarie, ivi comprese quelle relative alla compatibilità con i vincoli di finanza pubblica.

Proposte

- definire (auspicabilmente con delibera Cipe con il coinvolgimento dell'Unità tecnica di finanza di progetto e dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici) linee guida per la corretta elaborazione degli studi di fattibilità (intervenendo eventualmente sull'art. 161, co. 1-bis, del Codice dei contratti pubblici), prevedendo, tra l'altro:
 - un *PPP test* comprensivo delle seguenti analisi
 - ↵ *Public Sector Comparator* per determinare se la scelta del PPP determina, rispetto ad un'alternativa di intervento interamente pubblico, il *Value for Money* (VfM) per l'Amministrazione;
 - ⌘ *Analisi di Fattibilità Finanziaria preliminare* in grado di verificare e quantificare, in anticipo rispetto alla sollecitazione del mercato, il grado di convenienza economica e di sostenibilità finanziaria del progetto d'investimento infrastrutturale per un investitore privato;
 - ∞ *Valutazione di Congruità del Contributo Pubblico* utile per determinare i termini e la quantità di risorse pubbliche da destinare ad ogni singola operazione di PPP con il risultato di ottimizzare l'impiego dei fondi pubblici disponibili;
 - un *Eurostat test* al fine di impostare, già in fase di programmazione, progetti con caratteristiche coerenti con i criteri di classificazione off balance dell'asset da realizzare.

1.2. Lo schema di convenzione

Lo schema di convenzione (che definisce, in sede di gara o di revisione di una precedente convenzione, nel dettaglio i rapporti tra concedente e concessionario in relazione agli investimenti da realizzare⁷⁷) risulta spesso carente e, perfezionandosi dopo l'aggiudicazione con procedure alquanto complesse, può essere sensibilmente modificato, non consentendo così una rappresentazione affidabile dello specifico quadro regolamentare.

⁷⁶ Più in particolare, ai sensi del Codice dei contratti pubblici, lo studio di fattibilità: a) costituisce la base della programmazione triennale e annuale delle opere (art. 128, co. 2); b) è posto a base della gara relativa alla finanza di progetto (art. 153, co.1); è previsto per le infrastrutture strategiche [dopo, però, il loro inserimento nel programma] (artt. 161, co. 1-bis e 175, co.1); rappresenta l'atto di iniziativa nella procedura relativa al promotore (art. 175, co. 2). Esso è ora meglio definito dall'art. 14 del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, recante regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici (G.U. 10 dicembre 2010).

⁷⁷ Si segnala che il Codice dei contratti pubblici, nell'ambito della procedura di finanza di progetto, dispone che l'offerta debba essere corredata da una bozza di convenzione (art. 153, co. 9), mentre il regolamento di attuazione, più in generale, stabilisce che lo studio di fattibilità debba contenere lo schema di sistema tariffario, unitamente agli elementi essenziali dello schema di contratto. Tali previsioni, tuttavia, nella pratica sono intese in modo piuttosto generico tanto che la convenzione è in sostanza definita solo successivamente all'individuazione del concessionario.

Proposte

- definire (auspicabilmente con delibera Cipe con il coinvolgimento dell'Unità tecnica di finanza di progetto e dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici) linee guida per l'elaborazione di schemi di convenzione, esplicitando con maggior dettaglio le clausole relative alle condizioni di equilibrio economico finanziario del progetto, nonché quelle concernenti la ripartizione dei rischi e la disciplina del rendimento della concessione. Si potrebbe, nel caso, immaginare l'introduzione di apposite previsioni normative sul modello dell'art. 161, co. 1-bis, del Codice dei contratti pubblici;
- rafforzare l'affidabilità degli schemi di convenzione e accelerare il relativo processo di perfezionamento, disponendo la sottoposizione a gara di schemi sui quali si sia già pronunciato (salvo che per gli aspetti concernenti la gara stessa) l'organo competente all'approvazione⁷⁸. Con riferimento al settore autostradale, ad esempio:
 - per le nuove concessioni, si potrebbe porre a base di gara uno schema già approvato dal Cipe, rimettendo il successivo definitivo perfezionamento dello schema (come integrato dagli elementi risultanti dalla gara) al solo decreto interministeriale (Mit – Mef). Per entrambi gli atti dovrebbero essere fissati termini perentori;
 - per le revisioni delle convenzioni vigenti, invece, andrebbe comunque alleggerito il procedimento, almeno eliminando il parere delle commissioni parlamentari e fissando un termine espressamente perentorio per l'adozione del decreto interministeriale di approvazione;
- evitare soluzioni amministrative o, peggio ancora normative, che, incidendo sulle convenzioni in essere o in fase di perfezionamento, siano dirette ad escludere o a rendere di incerta attuazione l'obbligo in capo al concedente di indennizzo in caso di cessazione anticipata del rapporto concessorio⁷⁹.

1.3. Il piano economico finanziario

Il Piano Economico Finanziario – PEF (che definisce, in relazione agli investimenti, le condizioni che consentono l'equilibrio economico finanziario⁸⁰) risulta anch'esso spesso carente e, per di più, poco affidabile per varie ragioni, non ultime il fatto che: a) il *closing* finanziario si colloca in un momento (oggi) di gran lunga successivo all'affidamento della concessione e al perfezionamento della convenzione con conseguente possibile variazione del costo del debito valutato in sede di offerta⁸¹; b) mancano alcuni parametri di riferimento per la struttura delle fonti di finanziamento.

⁷⁸ Nella procedura del promotore di cui all'art. 175, ad esempio, l'approvazione dello schema di convenzione potrebbe avvenire contestualmente all'approvazione da parte del Cipe del progetto preliminare.

⁷⁹ Si v., a titolo esemplificativo, la deliberazione Cipe 13 maggio 2010, n. 20, GU n. 234 del 6 ottobre 2010. Si v. pure la Risoluzione della VIII Commissione permanente del Senato della Repubblica (lavori pubblici, comunicazioni) approvata il 22 dicembre 2010 (Doc. XXIV n. 15).

⁸⁰ Il Codice dei contratti pubblici stabilisce: nell'ambito della procedura di concessione, che l'offerta e il contratto debbano contenere il piano economico finanziario (art.143, co. 7); nell'ambito della procedura di finanza di progetto, che l'offerta debba essere corredata, oltre che da un progetto preliminare e una bozza di convenzione, da un piano economico finanziario asseverato da una banca (art. 153, co. 9). Il regolamento di attuazione precisa che l'asseverazione consiste nella valutazione degli elementi economici e finanziari, quali costi e ricavi del progetto e composizione delle fonti di finanziamento, e nella verifica della capacità del piano di generare flussi di cassa positivi e della congruenza dei dati con la bozza di convenzione (art. 96, co. 4 e 5).

⁸¹ L'asimmetria temporale tra i due momenti (quello dell'offerta e quello del *closing* finanziario) potrebbe determinare uno scostamento sensibile dei tassi di interesse del debito che generalmente è posto a carico del concessionario con effetti negativi sul rendimento dell'operazione. Poiché l'estensione del suddetto gap temporale è spesso dovuto a cause non imputabili al concessionario si pone il problema di come mitigare il rischio.

Proposte

- definire (auspicabilmente con delibera Cipe con il coinvolgimento dell'Unità tecnica di finanza di progetto e dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici) linee guida per l'elaborazione dei PEF. Si potrebbe, nel caso, immaginare l'introduzione di apposite previsioni normative sul modello dell'art. 161, co. 1-bis, del Codice dei contratti pubblici;
- aumentare la responsabilità del soggetto "asseveratore" per una più rigorosa valutazione dell'affidabilità del PEF;
- prevedere tempi definiti per la strutturazione e sottoscrizione del finanziamento con meccanismi sanzionatori in caso di ritardo o inadempimento;
- prevedere (anche nell'ambito delle convenzioni) un meccanismo diretto a mitigare il rischio di finanziamento dell'opera conseguente ad una eventuale variazione del costo del debito registrato nel periodo di tempo intercorrente tra il momento dell'offerta e il momento di effettiva sottoscrizione del finanziamento (generalmente molto lungo a causa dei ritardi dell'amministrazione). Tale meccanismo dovrebbe consentire un riequilibrio del PEF basato su valori oggettivi e indipendenti dalla specifica operazione di finanziamento. In particolare, ai fini del riequilibrio, si potrebbe assumere la variazione di un tasso "*risk-free*" (ad esempio, il BTP) in grado di segnalare la variazione strutturale dei mercati finanziari da porre quale variazione massima accordabile al concessionario. Ciò avrebbe il pregio di contemperare l'esigenza del concedente di attenuare i riflessi negativi di un eventuale aumento del costo del debito e quella del concessionario di mitigare in modo oggettivamente determinato il rischio connesso alla variazione delle condizioni economiche del finanziamento (si veda allegato);
- a corollario del punto precedente, prevedere, oltre all'obbligo per il concessionario di individuare il soggetto finanziatore mediante lo svolgimento di una procedura ad evidenza pubblica, che il PEF rispetti alcuni requisiti fissati dall'amministrazione aggiudicatrice a presidio della ragionevolezza dello stesso con particolare riferimento alla struttura delle fonti di finanziamento. A tale riguardo, si potrebbe prevedere già nella documentazione di gara che il PEF rispetti determinati valori rispetto ad alcuni parametri quantitativi che il sistema bancario pone ordinariamente a base della strutturazione di operazioni di finanza di progetto. Si intende, in particolare, fare riferimento alla durata del debito, al rapporto tra flussi di cassa disponibili e rate di rimborso del debito durante la vita del finanziamento ("*Debt Service Cover Ratio*"), al rapporto tra debito e mezzi propri, unitamente al tasso di interesse ipotizzato. La concreta quantificazione di detti parametri non può che risultare dalle caratteristiche del settore considerato e delle specificità del singolo progetto. A titolo esemplificativo, stante le correnti condizioni applicate dal mercato per operazioni di finanza di progetto, per il settore autostradale si potrebbe richiedere che i piani economico finanziari dei soggetti offerenti rispettino, ad esempio, un rapporto tra debito e mezzi propri non inferiore a 75:25, un *Debt Service Cover Ratio* non inferiore a 1,35-1,40, una durata del finanziamento non superiore a 25 anni.

2. Fonti e strumenti di finanziamento

Definite le problematiche di carattere generale, si passa ora alla ricognizione delle principali fonti e strumenti di finanziamento già adottati o di cui è stato ipotizzato l'utilizzo nel nostro Paese, rinviando per quanto più strettamente connesso alle iniziative di carattere europeo al capitolo 5.

Preliminarmente, però, è necessario avvertire che la loro concreta applicazione ed operatività è comunque condizionata dalle regole di contabilità fissate da Eurostat ai fini delle valutazioni di impatto sui saldi di finanza pubblica. Si richiama, quindi, fin d'ora - rinviando invece per maggiori dettagli allo stesso capitolo 5 – la necessità di prestare particolare attenzione al dibattito europeo in ordine alla migliore definizione delle regole di contabilizzazione delle operazioni di PPP ai fini della determinazione del loro impatto sul debito pubblico⁸²: è evidente, infatti, che l'Italia, in ragione dell'alto debito pubblico accumulato, ha interesse a che le operazioni di PPP siano considerate quanto più possibile *off balance* e che, in ogni caso, vi sia un adeguato livello di certezza circa la loro corretta imputazione.

2.1. Il finanziamento pubblico

Il finanziamento pubblico può strutturarsi in:

- contributi pubblici (nel caso siano forniti dallo Stato, assumono la forma di contributi pluriennali che vengono attualizzati mediante operazioni di finanziamento c.d. “a rischio Stato” normalmente in capo alle amministrazioni che erogano i contributi alle società concessionarie);
- canoni di servizio (corrispettivo per la remunerazione degli investimenti e la gestione dei servizi affidati, in molti casi, a soggetti gestori espressione delle stesse amministrazioni);
- canoni di disponibilità (applicati fino ad ora in casi limitati, costituiscono il corrispettivo di un servizio la cui fornitura è posta a rischio del settore privato in alternativa all'investimento diretto da parte della PA);
- valore finale dell'opera che l'Amministrazione assume l'impegno di pagare al termine del periodo di affidamento in relazione al valore non ammortizzato dell'investimento.

Criticità

- scarso merito di credito degli enti pubblici e dei relativi contributi in termini sia di certezza delle risorse sia di effettiva erogazione nei tempi stabiliti. Ciò può determinare serie difficoltà alla erogazione dei finanziamenti privati (questi ultimi infatti prevedono come condizione all'utilizzo il versamento pro-rata di tutte le fonti di copertura del fabbisogno finanziario, inclusi i contributi a fondo perduto) con possibili conseguenze sul rispetto dei tempi di realizzazione previsti;
- insufficiente chiarezza delle risorse disponibili anche in ragione della frammentazione sia dei fondi per le infrastrutture sia della loro titolarità tra diverse amministrazioni;
- in buona parte dei casi di applicazione del meccanismo del canone di disponibilità è stata posta scarsa attenzione al trasferimento del rischio con potenziali futuri impatti sui saldi di finanza pubblica.

⁸² Basti pensare che alcuni Paesi hanno sostituito, o stanno pensando di sostituire, al criterio dei rischi definito da Eurostat il criterio del controllo quale riferimento per la classificazione delle operazioni di PPP *on-off balance*. Tale criterio, essendo molto più restrittivo rispetto a quello vigente, se adottato potrebbe condurre alla contabilizzazione *on-balance* di molte operazioni ora escluse. Cfr. European PPP Expertise Centre, Eurostat Treatment of Public-Private Partnerships Purposes, Methodology and Recent Trends - 2010, p. 7 " *Lately however, some countries have changed, or are considering changing, accounting standards in a way that would require the application of a "control criterion" as the basis for the classification of PPP assets.....The logic behind this approach is that if a government initiates the construction of an asset, specifies its characteristics and retains the ultimate responsibility for it (i.e. the asset is unlikely to be of use to anyone else) then it "controls" the asset and should report it on its balance sheet*".

Proposte

- razionalizzare e concentrare i fondi e le relative competenze esistenti in materia di infrastrutture, così da consentire una migliore rappresentazione e gestione delle risorse disponibili;
- attribuire certezza alle modalità ed ai tempi di concessione dei contributi pubblici la cui disponibilità deve essere assicurata in modo irrevocabile sin dal momento del perfezionamento del finanziamento privato;
- incrementare il ricorso a schemi di PPP che prevedano il riconoscimento di canoni di disponibilità coerenti con i criteri di allocazione del rischio definiti da Eurostat, assumendo a riferimento i modelli contrattuali già sperimentati con successo (si pensi a quanto realizzato in alcuni casi nel settore ospedaliero);
- dare applicazione alla c.d. imposta di scopo⁸³ che, soprattutto per le iniziative a valenza locale (si pensi al trasporto urbano rapido di massa) potrebbe rappresentare una significativa fonte di finanziamento in grado di intercettare le economie esterne prodotte dall'opera (si pensi all'incremento di valore degli immobili posti in prossimità dell'infrastruttura che maggiormente possono beneficiare del servizio).

2.2. Gli strumenti di garanzia

Gli strumenti di garanzia potrebbero costituire una valida alternativa al finanziamento diretto da parte del settore pubblico. Laddove il garante è un soggetto pubblico, occorre comunque valutare con molta attenzione le implicazioni di eventuali strumenti di garanzia sui saldi di finanza pubblica.

2.2.1. Fondo di garanzia per le opere pubbliche

Il Fondo di garanzia per le opere pubbliche (FGOP) di CDP è istituito dalla legge n. 244/2007, art. 2, co. 264-270, a valere sulle risorse del Risparmio Postale, ed ulteriormente regolato dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 16 settembre 2009.

Lo strumento si caratterizza, tra l'altro, per i seguenti elementi:

- è destinato al sostegno finanziario dei lavori di competenza del settore pubblico da realizzate mediante lo strumento della concessione di costruzione e gestione;
- è al momento previsto a tutela dell'adempimento dell'obbligazione del concedente di corrispondere al concessionario, alla scadenza contrattuale della concessione ed in

⁸³ Si consideri che il finanziamento pubblico potrebbe essere alimentato da imposta di scopo. Così si prevede per le autorità portuali la legge n. 296/2006 (art. 1, co. 982 – 989, e D.P.R. 107/2009, recante revisione della disciplina delle tasse e dei diritti marittimi) e per gli enti territoriali la legge n. 296/2006 (art. 1, co. 145 – 151, relativi all'istituzione dell'imposta di scopo per la realizzazione di opere pubbliche), nonché la legge n. 42/2009 (relativa al federalismo fiscale). Quest'ultima, in particolare, all'art. 12, co. 1, lett. d) ed e), demanda ai decreti legislativi di attuazione:

- la disciplina di uno o più tributi propri comunali che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di stabilirli e applicarli in riferimento a particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche e di investimenti pluriennali nei servizi sociali ovvero il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana;
- la disciplina di uno o più tributi propri provinciali che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di stabilirli e applicarli in riferimento a particolari scopi istituzionali (senza nulla specificare).

assenza di un concessionario subentrante, un importo non superiore al valore di subentro;

- la disponibilità è inserita in via preferenziale nel bando di gara per l'affidamento della concessione al fine di renderla nota al mercato;
- la remunerazione è definita tenuto anche conto delle condizioni praticate dal mercato per il rilascio di impegni simili o assimilabili;
- è subordinata alla positiva verifica del merito di credito del soggetto garantito e della sostenibilità economico finanziaria dell'operazione.

2.2.2. *Garanzia SACE*

A seguito dell'approvazione della Legge Finanziaria 2007⁸⁴, SACE può intervenire a garanzia di finanziamenti concessi dal sistema bancario ad imprese italiane o estere nell'ambito di operazioni di rilievo per il sistema economico italiano. SACE può inoltre operare direttamente in Italia per lo sviluppo di settori strategici per la competitività del paese. La garanzia:

- opera nel rispetto della disciplina europea sugli aiuti di Stato che prevede un intervento a prezzi di mercato e nel rispetto della sostenibilità finanziaria dei progetti;
- può essere emessa a favore di banche tradizionali (Unicredit, Intesa, etc.) o pubbliche (CDP, BEI) anche in operazioni di PPP che prevedano un ricorso al *project financing*;
- può essere emessa fino ad un massimo dell'80% nel caso di debito bancario o del 100% nel caso di emissione obbligazionaria;
- è a prima richiesta irrevocabile ed incondizionata a favore della banca finanziatrice;
- implica la condivisione con la banca del rischio di mancato rimborso dei finanziamenti concessi in linea capitale ed interessi (costi della provvista).

2.2.3. *Loan Guarantee for Trans European Network Transport Project (LGTT) gestito dalla BEI*

Il *Loan Guarantee for Trans European Network Transport Project (LGTT)*:

- deriva da un accordo di cooperazione firmato l'11 novembre 2008 tra la Commissione europea e la BEI. La dotazione iniziale è pari ad un 1 miliardo di euro (la Commissione e la BEI contribuiscono ciascuna con 500 milioni di euro) per garantire prestiti privilegiati pari a circa 20 miliardi di euro;
- è destinato a progetti o componenti di progetti di interesse comune nel settore dei trasporti, secondo le disposizioni della Decisione n. 1692/96/CE, conformi alla normativa comunitaria e la cui solidità finanziaria si basa, integralmente o parzialmente su ricavi, pedaggi o altre entrate versati dagli utenti;
- accorda garanzie a banche commerciali che mettono a disposizione linee di liquidità di riserva complementari ai loro consueti strumenti di finanziamento dei progetti. La garanzia accordata a titolo dell'LGTT a favore di una linea di liquidità di riserva non supera, generalmente, il 10% dell'importo complessivo del debito privilegiato, ma può raggiungere il 20% in casi eccezionali;

⁸⁴ Legge n. 296/2006, art. 1, co. 1335.

- è uno strumento che rafforza la capacità del mutuatario di onorare i debiti di primo grado, migliora la qualità globale del credito, favorendo in tal modo la riduzione dei margini di rischio applicati ai prestiti di primo grado concessi al progetto.

2.2.4. Garanzia globale di esecuzione

La Garanzia globale di esecuzione è prevista dall'art. 129, co. 3, del Codice dei contratti pubblici ed è resa operativa solo a partire dal mese di giugno 2011 in conseguenza dell'entrata in vigore del regolamento di attuazione del Codice medesimo, che ne detta la concreta disciplina⁸⁵. Più nel dettaglio, detta Garanzia:

- è obbligatoria per gli appalti di progettazione esecutiva ed esecuzione di lavori di ammontare a base d'asta superiore a 75 milioni di euro, per gli affidamenti a contraente generale di qualunque ammontare, e, ove prevista dal bando o dall'avviso di gara, per gli appalti di sola esecuzione di ammontare a base d'asta superiore a 100 milioni di euro;
- ha ad oggetto sia la garanzia fideiussoria di buon adempimento (cioè l'obbligo di pagare alla stazione appaltante o al soggetto aggiudicatore quanto eventualmente dovuto a titolo di cauzione definitiva), sia la garanzia di subentro (vale a dire l'obbligo, su richiesta della stazione appaltante o del soggetto aggiudicatore, di fare subentrare nella esecuzione e completare il lavoro garantito al posto del contraente, il sostituto qualora si verifichi la risoluzione del contratto, nonché nel caso di fallimento, liquidazione coatta amministrativa o concordato preventivo, che impediscano la corretta prosecuzione dell'esecuzione);
- può essere rilasciata da banche o imprese di assicurazione o dagli intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale.

Proposte

- estendere la garanzia del FGOP ad altre specifiche fattispecie e prevedere una sua possibile applicazione anche ad altre tipologie di infrastrutture o opere di pubblica utilità;
- favorire l'applicazione della garanzia LGTT attraverso il coinvolgimento della BEI già in fase di predisposizione della documentazione di gara analogamente a quando ordinariamente previsto per l'intervento di CDP nel finanziamento a valere sulla Raccolta postale.
- favorire l'introduzione nel nostro paese di una Garanzia generale di completamento sul modello del c.d. *Surety Bond* anglosassone, in cui il garante assicura, in caso di eventuale risoluzione del contratto di affidamento dei lavori, il ri-affidamento delle residue opere da eseguire al prezzo fissato nel piano economico finanziario della convenzione. Un simile strumento potrebbe rappresentare un importante “*credit enhancement*” degli impegni assunti per la realizzazione delle opere a tutto beneficio della finanziabilità del progetto.

2.3. Gli strumenti di debito

Si riportano di seguito alcune considerazioni in merito agli strumenti di debito disponibili sul mercato segnalando che una criticità strutturale riguarda la carenza di investitori istituzionali (da affiancare a CDP) in grado di fornire provvista di lungo termine utile a diluire il recupero dell'investimento sulle tariffe.

⁸⁵ Regolamento di attuazione, artt. 129 – 135.

2.3.1. Finanziamento di progetto (*Project Financing*)

Il mercato italiano della finanza di progetto registra limitate applicazioni concrete nel settore delle infrastrutture. Ciò a motivo della scarsità di progetti concretamente finanziabili. Si segnala che le difficoltà di realizzazione nel rispetto dei tempi e dei costi previsti (per ragioni spesso non imputabili ai concessionari) determinano una particolare prudenza del mercato al finanziamento di simili iniziative.

La recente crisi dei mercati finanziari ha prodotto i seguenti effetti sulla disponibilità di finanziamenti di progetto:

- contrazione delle durate massime;
- riduzione degli impegni massimi per singoli istituti di credito;
- maggiore difficoltà di strutturazione del debito a causa della sostanziale venuta meno dello strumento del prestito sindacato (che consentiva la strutturazione da parte di un ristretto gruppo di banche con capacità di sottoscrizione del finanziamento, rimandando la condivisione del rischio con altri finanziatori ad una successiva fase di sindacazione);
- eliminazione dal mercato delle “*Monoline Insurance Company*” che hanno svolto un significativo ruolo nella collocazione del debito (in particolare sul mercato internazionale dei capitali) dei soggetti concessionari di importanti progetti infrastrutturali, attraverso l’emissione di garanzie sul servizio del debito e conseguente attribuzione allo stesso del rating “AAA” della *Monoline* garante.

Per le suddette ragioni, le condizioni di sottoscrizione delle operazioni di *Project financing* hanno subito un rilevante peggioramento sia in termini di costo della raccolta bancaria sia in termini di margini di credito.

A titolo meramente indicativo, si segnala che il margine applicabile ad operazioni di PPP nel settore autostradale con un *rating* Standard & Poor’s “BB+”/”BBB-”⁸⁶ ed una durata ventennale è attualmente stimabile in un intervallo approssimativo di 320-360 b.p.p.a.⁸⁷.

2.3.2. Finanziamento CDP a valere sulla Raccolta postale

Il finanziamento CDP in gestione separata è previsto dall’articolo 5, co. 7, lett. a), seconda parte, del decreto legge n. 269/2003 (possibilità introdotta dal decreto legge n. 185/2008). Tale modalità di finanziamento consente alla CDP di destinare le risorse della Raccolta postale in favore di soggetti privati in relazione ad operazioni di investimento di interesse pubblico promosse dalla PA. Lo strumento si caratterizza, tra l’altro, per i seguenti elementi:

- complementarità rispetto al finanziamento di istituzioni bancarie;
- importo massimo pari al 50% del debito complessivo del concessionario;

⁸⁶ I livelli generalmente attribuiti, con riferimento a condizioni assolutamente indicative, al rischio creditizio di operazioni di finanziamento “project” non raggiungono normalmente valori superiori a “BBB-” (valore minimo della categoria c.d. “investment grade”) o inferiori a “BB” (al di sotto del quale è difficile ipotizzare, in linea generale, la disponibilità del mercato al finanziamento del progetto).

⁸⁷ Si evidenzia che i valori indicati non rappresentano valori realmente applicabili; questi ultimi infatti vengono attribuiti sulla base della valutazione della specifica operazione e dipendono da fattori puntuali relativi sia alle caratteristiche di provvista e dei criteri di valutazione del rischio creditizio dei singoli finanziatori, sia dalle specifiche caratteristiche del progetto finanziato.

- importo minimo pari ad € 25 milioni;
- preferenza per il coinvolgimento di CDP nella fase di progettazione finanziaria dell'operazione in modo da rappresentarne l'esistenza già nel bando di gara;
- subordinazione alla positiva verifica della sostenibilità economico finanziaria della singola operazione.

Tale modalità di intervento si caratterizza non tanto per l'eventuale beneficio derivante dal trasferimento al progetto finanziato dell'eventuale minor costo della provvista rappresentata dalla Raccolta postale, quanto invece dalla possibilità di intervento a lungo termine. Ciò consente, in linea di principio, di disporre di uno strumento che, nel rispetto del vincolo di complementarietà al sistema bancario, può diluire l'onere del finanziamento dell'opera lungo un arco temporale più lungo rispetto a quello ordinariamente ottenibile con il solo finanziamento bancario.

Proposte

- incentivare lo strumento dei Fondi pensione ed i relativi impieghi in favore del settore infrastrutturale così da sviluppare ulteriori fonti di finanziamento di lungo termine;
- elaborare una sorta di *vademecum* informativo sull'attività di finanziamento CDP a valere sulla Raccolta postale al fine di orientare sia le Amministrazioni aggiudicatrici sia gli operatori ed i loro finanziatori ad una appropriata considerazione dello strumento.

2.4. Strumenti Equity e Quasi-Equity

Nella stragrande maggioranza dei casi i mezzi di rischio delle società concessionarie nel settore delle infrastrutture sono riferibili alle società di costruzione che li considerano più alla stregua di un onere connesso all'affidamento del progetto piuttosto che un vero investimento destinato ad una sua valorizzazione nel tempo. Si tenga anche presente che il settore nazionale delle costruzioni è caratterizzato da grande frammentazione e modeste capacità finanziarie; ciò accresce la difficoltà di reperire *equity* e, conseguentemente, la sua onerosità con un impatto negativo sul costo complessivo dell'investimento.

Non hanno peraltro ancora una presenza significativa né gli investitori istituzionali (es. Fondi pensione), né tantomeno i Fondi *equity* sui progetti c.d. "*greenfield*".

Possono essere attualmente considerati quali sottoscrittori di capitale di rischio:

- Società di costruzione e gestori;
- Fondi *equity* per le Infrastrutture nazionali (F2i, Equiter, Fondo PPP, etc.);
- Fondi *equity* per le Infrastrutture internazionali (Marguerite, Maquarie, etc.).

Criticità

- i rendimenti obiettivo richiesti dai Fondi *Equity* Infrastrutture attualmente sul mercato sono generalmente superiori alla redditività offerta dalle concessioni. A tale proposito, si segnala che i quattro Fondi partecipati da CDP (Fondo F2i, Fondo PPP Italia, Fondo Marguerite e Fondo Inframed) hanno obiettivi di IRR di circa il 12%;

- i concessionari presentano spesso obiettivi di rendimento del capitale di rischio più contenuti rispetto ai livelli di mercato poiché in qualità di costruttori e/o gestori dell'opera sono in grado di ricavare benefici dalla realizzazione e/o gestione delle opere;
- gli enti territoriali azionisti di concessionarie spesso non hanno adeguate capacità finanziarie per seguire gli aumenti di capitale necessari a sostenere i piani finanziari.

Proposte

- promuovere il lancio di un Fondo *equity* che preveda un rendimento inferiore al 10%, auspicabilmente parametrato al rendimento dei titoli di Stato maggiorati di uno *spread*;
- favorire una adeguata partecipazione al capitale delle concessionarie di costruttori, gestori e investitori finanziari, al fine di assicurare l'esperienza e la professionalità necessarie alla realizzazione e gestione del progetto.

3. Altri strumenti di finanziamento

3.1. *Maggiorazione pedaggi per finanziare progetti di interesse europeo (Eurovignette)*

Il decreto legislativo n. 7/2010 (di recepimento della direttiva 2006/38/Ce), all'art. 3, co. 14, prevede che in casi eccezionali, riguardanti infrastrutture situate in regioni montane e previa comunicazione alla Commissione, è possibile applicare una maggiorazione ai pedaggi per specifici tratti stradali a condizione che:

- gli introiti generati dalla maggiorazione siano investiti in progetti di interesse europeo⁸⁸;
- la maggiorazione, a seconda dei casi, non superi il 15 o il 25% dei pedaggi medi ponderati;
- siano presentati alla Commissione, prima dell'applicazione, piani finanziari per l'infrastruttura stradale interessata dalla maggiorazione di pedaggio ed un'analisi dei costi e dei benefici per il nuovo progetto di infrastruttura;
- il periodo di applicazione della maggiorazione sia definito e circoscritto anticipatamente e corrisponda, in termini di aumento degli introiti stimati, ai piani finanziari ed all'analisi dei costi e dei benefici presentati.

Criticità

Occorre tener conto che il livello dei pedaggi di concessione incide sulla domanda di traffico e che, di conseguenza, un incremento eccessivo di tale livello, non correlato direttamente agli oneri dell'infrastruttura, potrebbe comportare la riduzione della domanda con conseguenti ripercussioni sul piano economico finanziario delle concessionarie e, in ultima analisi, sulla stessa attrattività degli investimenti.

3.2. *Devoluzione di diritti e/o beni della PA*

Il Codice dei contratti pubblici, art. 143, co. 5, prevede che *“a titolo di prezzo, le amministrazioni aggiudicatrici possono cedere in proprietà o in diritto di godimento beni immobili nella propria disponibilità, o allo scopo espropriati, la cui utilizzazione sia strumentale o connessa all'opera da affidare in concessione, nonché beni immobili che non assolvono più a funzioni di interesse pubblico”*.

Criticità

Tale possibilità non ha ancora avuto pratiche applicazioni a causa, tra l'altro, della difficoltà di sincronizzare cronoprogrammi di opere appartenenti a settori molto diversi tra loro.

⁸⁸ Allegato II della Decisione n. 884/2004/CE.

3.3. *Cattura del valore immobiliare e commerciale*

Ci si riferisce al modello quadrilatero Umbria-Marche.

Criticità

Difficoltà di applicazione concreta anche a causa delle asimmetrie temporali tra il fabbisogno finanziario del progetto e l'incasso dei benefici della "cattura di valore".

3.4. *Destinazione extra-profitti derivanti da concessioni in essere a beneficio di nuovi investimenti*

Tale strumento è previsto in diversi settori. In ambito autostradale, ad esempio, l'art. 2, co. 83, del decreto legge n. 262/2006, dispone che le convenzioni uniche autostradali sono adeguate in modo da assicurare *"la destinazione della extraprofittabilità generata in virtù dello svolgimento sui sedimi demaniali di attività commerciali"*.

Proposte

- promuovere l'estensione dei meccanismi della Direttiva "Eurovignette" a fattispecie diverse da quelle ora previste in modo da rendere possibile la destinazione dei benefici derivanti dalla gestione di infrastrutture esistenti al finanziamento di nuove opere, garantendo comunque l'equilibrio economico finanziario delle concessioni in essere;
- favorire la "devoluzione" di diritti e/o beni della P.A. con interventi di semplificazione procedurale.

Allegato - Revisione del PEF in conseguenza di variazioni del costo del debito

Nota illustrativa

La soluzione che si propone stabilisce un limite massimo all'incremento ammissibile del costo del debito su base oggettiva, riconoscendo un riallineamento commisurato a un valore non superiore alla variazione strutturale del mercato dei titoli di Stato italiani (indipendente, quindi, dalle condizioni economiche dello specifico finanziamento dell'opera).

In termini operativi, si considerano due scenari.

Il primo si realizza allorché si verifichi in sede di sottoscrizione del contratto di finanziamento un incremento del costo del debito rispetto al valore offerto in sede di gara. In tal caso, è previsto un meccanismo in forza del quale:

- innanzitutto, si rilevano due valori
 - la variazione di un tasso oggettivamente determinato con riferimento al mercato dei titoli di Stato italiani;
 - la variazione effettiva del costo del debito con riferimento alle condizioni economiche del contratto di finanziamento;
- in secondo luogo, si comparano i due valori rilevati e si assume il minore dei due a base del riequilibrio economico finanziario della convenzione.

Il secondo scenario si realizza allorché si verifichi in sede di sottoscrizione del contratto di finanziamento una riduzione del costo del debito rispetto al valore offerto in sede di gara. In tal caso, resta confermato il meccanismo di riequilibrio a beneficio del concedente sulla base dell'intera variazione registrata.

Tale soluzione avrebbe il vantaggio di:

- mantenere in capo al concessionario una partecipazione al rischio di finanziamento dell'opera;
- limitare l'entità dell'eventuale riequilibrio a variazioni di parametri finanziari oggettivamente determinabili;
- consentire l'innalzamento dei livelli di contendibilità della gara mediante la riduzione del rischio di finanziamento del progetto, tanto più rilevante se solo si considerano gli ingenti finanziamenti privati previsti.

Da ultimo, si segnala, al fine di assicurare il buon funzionamento del meccanismo proposto, l'importanza di:

- prescrivere nella documentazione di gara in capo al concessionario l'obbligo di individuare il soggetto finanziatore mediante lo svolgimento di una procedura ad evidenza pubblica;
- prevedere nella documentazione di gara che il piano economico finanziario sia redatto conformemente ad alcune prescrizioni, tra le quali quelle relative alla struttura del finanziamento (durata, valori del *Debt Service Cover Ratio*, valore del rapporto tra debito e mezzi propri, tasso di interesse, etc.).

CAPITOLO 4 - Misure di incentivazione degli investimenti privati

Introduzione

Per collocare in una prospettiva corretta la questione delle possibili misure di incentivazione degli investimenti nel settore del trasporto, come del resto più in generale nel campo degli investimenti infrastrutturali, è necessario essere consapevoli che gli incentivi sia fiscali che creditizi possono essere efficaci solo se si inseriscono come fattori coadiuvanti degli investimenti all'interno di un più generale contesto di mercato ben regolato e di chiarezza degli obiettivi e degli strumenti di programmazione delle autorità pubbliche. In altri termini, il primo e fondamentale incentivo alla realizzazione di investimenti che colmino il ritardo infrastrutturale italiano sta nella costruzione di un ambiente di mercato entro cui le capacità e le risorse imprenditoriali possano operare al meglio in un quadro di convenienze orientato al perseguimento di obiettivi di interesse generale individuati e sorretti dalle istituzioni pubbliche di governo nazionale e locale.

Il tema appena sollevato è di competenza degli altri tavoli in cui si articola il lavoro delle Fondazioni Astrid, Respublica e Italiadecide. Basti qui sottolineare come il comparto dei trasporti soffra in Italia di una situazione quanto mai inadatta a fornire il contesto di cui ci sarebbe bisogno: i) una frammentazione disorganica e spesso conflittuale di competenze tra i soggetti di governo; ii) un assetto di regolazione particolarmente debole, affidato a burocrazie non indipendenti dal potere politico – ministeri, agenzie, assessorati di regioni ed enti locali – particolarmente esposte ai due rischi opposti della “cattura” del regolatore e dell'intromissione nella gestione stessa delle imprese; iii) segmentazione del mercato che ostacola la concorrenza e cristallizza le posizioni di rendita di imprese grandi e piccole.

Affinché le misure di incentivazione che il Tavolo propone possano avere effetti significativi di sostegno agli investimenti è necessario quindi superare il contesto descritto, definendo un sistema di regole chiare e certe che creino un contesto favorevole all'imprenditorialità. Si tratta perciò di:

- aprire i mercati (concorrenza “nel” mercato dove possibile e concorrenza “per” il mercato negli altri casi), superandone la segmentazione, potenziandone la contendibilità in modo da attrarre capacità imprenditoriali e risorse finanziarie;
- completare il quadro di regolazione affiancando all'Autorità dei contratti pubblici una Autorità indipendente dei trasporti che presidi le regole, garantisca affidabili standard di qualità e stabilisca rigorose metodologie tariffarie;
- mobilitare, in un quadro di regole certe di governo dei mercati, gli investitori di lungo termine di origine pubblica, a partire dalla Cassa depositi e prestiti, per convogliare risorse finanziarie private nel finanziamento delle infrastrutture;
- rafforzare il ruolo di governo e di programmazione dei soggetti di governo nazionale e locale, costituendo al loro interno capacità tecniche di indirizzo e controllo e prevedendo forme di cooperazione istituzionale adeguate; in sintesi costituire una cabina di regia nazionale, partecipata da regioni ed enti locali, per coordinare la programmazione degli investimenti e il coinvolgimento delle istituzioni finanziarie.

¶ Le misure di incentivazione possibili

Rinviando al capitolo 3 per quanto riguarda fonti e strumenti di finanziamento e scontando comunque qui una qualche inevitabile sovrapposizione, proponiamo qualche riflessione e qualche proposta su tre tipologie di incentivazione degli investimenti infrastrutturali tramite apporto di risorse di bilancio pubblico: incentivi di natura fiscale, contributi a fondo perduto agli investimenti e trasferimenti di bilancio per la gestione del servizio, strumenti di garanzia.

¶¶ Incentivi fiscali

A questo riguardo rileva, innanzi tutto, come il quadro di riferimento europeo sia oggi in evoluzione: a fronte del proliferare di forme di concorrenza fiscale tra gli stati membri che hanno portato a una disordinata e indiscriminata riduzione dell'imposizione sulle società e sui redditi da capitale, va emergendo la convinzione che è ormai necessaria una forma di coordinamento all'interno della UE che minimizzi la concorrenza fiscale dannosa. In questa direzione si è espresso di recente il Rapporto Monti, indicando tre settori sui quali concentrare l'azione di coordinamento: la definizione comune di basi imponibili relative alle imprese, le aliquote IVA, le imposte ambientali.

La strategia indicata dal Rapporto Monti è stata recepita nella Comunicazione della Commissione Europea in vista dell'adozione del *Single Market Act*, in particolare prevedendo l'emanazione nel 2011 di una Direttiva volta a introdurre una *Common Consolidated Corporate Tax Base* (CCCTB). Il superamento delle pratiche di concorrenza fiscale dannosa attraverso un coordinamento volto a razionalizzare l'imposizione sulle società e sui redditi da capitale è il contesto essenziale per rendere efficaci misure di incentivazione fiscale differenziali volte a sostenere gli investimenti a lungo termine e il finanziamento delle reti infrastrutturali.

Con la Finanziaria per il 2008 l'Italia ha fatto un passo avanti coerente con questo auspicabile processo di convergenza europea, razionalizzando e ampliando la base imponibile dell'imposta sulle società e riducendo corrispondentemente l'aliquota Ires dal 33 al 27,5%. Su questa base si può ora operare per introdurre forme di incentivazione fiscale specifiche per gli investimenti infrastrutturali.

Al riguardo è interessante la proposta di ACPE (*Allowance for Corporate and Project Equity*) avanzata nel documento Eurofi del settembre scorso per un piano di azione a favore degli investimenti di lungo termine: consentendo la deducibilità dalla base imponibile di impresa di un interesse sul capitale proprio calcolato a un tasso di interesse nominale predeterminato, la proposta avvicina il trattamento fiscale del capitale proprio a quello del capitale di debito (gli interessi sul debito sono deducibili dal reddito di impresa). Di per sé, più che di un incentivo per gli investimenti a lungo termine si tratta di una proposta che riduce lo svantaggio di trattamento fiscale del capitale proprio e avvicina la neutralità della tassazione rispetto alla struttura finanziaria dell'impresa, con effetti positivi sulla capitalizzazione dell'impresa. Può diventare un incoraggiamento agli investimenti a lungo termine se, come pure adombra il documento Eurofi, si limita la deducibilità dell'interesse nominale al capitale proprio impegnato su progetti di investimento.

Una soluzione forse più interessante potrebbe consistere nel prevedere – oltre all'ACE (senza la P, ossia calcolando l'interesse nominale su tutto il capitale proprio o sui suoi incrementi e non solo su quello impegnato in progetti) – un incentivo per aumenti di capitale proprio legati a investimenti del tipo previsto nel 1999-2000 dalla cosiddetta Visco: deducibilità dal reddito di impresa degli aumenti di capitale proprio accompagnati da un equivalente ammontare di investimenti. Si noti che questo tipo di incentivi, come anche l'ACE, si rivolge all'impresa che fa l'investimento più che ai soggetti finanziatori, ma la riduzione dell'imposta sul reddito di impresa

ritorna comunque a vantaggio anche dei finanziatori. Potrebbe perciò costituire un incentivo interessante per investitori di lungo termine che vogliano finanziare via *equity* aumenti di capitale proprio delle imprese.

Si può anche pensare di condizionare questo incentivo stile Visco a incrementi di capitale proprio finalizzati al finanziamento di investimenti infrastrutturali, con due avvertenze però: la prima è che, quanto più si delimita settorialmente la tipologia di investimenti eligibili ai fini dell'incentivo, tanto più si rischia di contravvenire alla normativa europea in materia di aiuti di stato; la seconda è che anche altri investimenti a lungo termine meritano di essere sostenuti e non solo quelli infrastrutturali, basti pensare agli investimenti in R&D e *high-tech*.

Proposta 1. Avvicinare il trattamento fiscale del capitale proprio a quello (oggi più vantaggioso) del capitale di debito introducendo una *Allowance for Corporate Equity* (ACE): deducibilità dalla base imponibile di impresa di un interesse sul capitale proprio calcolato a un tasso di interesse nominale predeterminato.

Proposta 2. Introdurre un incentivo specifico per aumenti di capitale proprio legati a investimenti infrastrutturali: deducibilità dal reddito di impresa degli aumenti di capitale proprio accompagnati da un equivalente ammontare di investimenti infrastrutturali in settori prioritari.

Si può introdurre poi un incentivo fiscale rivolto specificamente ai soggetti finanziatori analogo a quello vigente in Italia sugli investimenti in immobili: se l'investitore mantiene l'*asset* nel suo portafoglio per un periodo di tempo non inferiore a una soglia predeterminata (5 anni), al momento dello smobilizzo l'eventuale plusvalenza non viene tassata. Il problema principale che si pone a questo riguardo consiste nella difficoltà a “targare” le azioni di cui controllare la detenzione nel portafoglio da parte dell'investitore.

Un ulteriore strumento di sostegno agli investimenti infrastrutturali è costituito dalla creazione di *project bonds*, caldeggiata nella Comunicazione della Commissione Europea e già prevista in Italia per le società di progetto dall'articolo 157 del Codice dei contratti (norma rimasta peraltro fin qui inattuata): si tratta di titoli di debito emessi da imprese impegnate nella realizzazione di progetti di investimento di interesse pubblico, incentivati con risorse di bilancio che facilitino il coinvolgimento, attraverso la BEI e CDP, di investitori istituzionali (come i fondi pensione) e altri investitori privati. Il sostegno pubblico potrebbe prendere la forma di un trattamento fiscale agevolato per i detentori dei *bonds*, sull'esempio delle misure varate negli Stati Uniti dall'Amministrazione Obama, o la forma di strumenti di garanzia (vedi più avanti).

Proposta 3. Incentivo fiscale rivolto specificamente ai soggetti finanziatori: se l'investitore mantiene l'*asset* nel suo portafoglio per un periodo di tempo non inferiore a una soglia predeterminata (5 anni), al momento dello smobilizzo l'eventuale plusvalenza non viene tassata.

Proposta 4. Trattamento fiscale agevolato o introduzione di strumenti di garanzia a favore dei *project bonds*, titoli di debito emessi da imprese impegnate nella realizzazione di progetti di investimento di interesse pubblico

Un'altra proposta, sviluppata nell'Allegato 1 con riferimento al settore autostradale, consiste nel sostituire, per un determinato progetto di investimento, l'apporto di risorse di bilancio a fondo perduto (vedi più avanti) con una esenzione dall'imposta sul reddito di impresa a favore del

concessionario per un periodo di tempo corrispondente, in valore attuale, al contributo evitato. Il pregio della proposta sta essenzialmente nel sostituire un contributo a fondo perduto che viene contabilizzato ai fini dell'indebitamento netto della PA e deve quindi trovare copertura corrispondente negli esercizi stessi nei quali viene erogato, con una esenzione fiscale di futuri redditi di impresa che non necessita di copertura *ex ante*: la proposta mira quindi a rendere immediatamente attuabili progetti infrastrutturali per i quali non si dispone oggi delle risorse di bilancio necessarie a finanziare il contributo a fondo perduto. Bisogna essere però consapevoli di alcune possibili controindicazioni, su cui occorrerà approfondire l'analisi: in particolare, la questione del rischio regolatorio, dato il diverso grado di certezza che, dal punto di vista del concessionario, può essere attribuito a un contributo a fondo perduto (che una volta erogato è fuori discussione) e una esenzione fiscale protratta su un orizzonte lungo (che potrebbe essere soggetta a ripensamenti da parte pubblica).

Proposta 5. Sostituire, per un determinato progetto di investimento, l'apporto di risorse di bilancio a fondo perduto con una esenzione dall'imposta sul reddito di impresa a favore del concessionario per un periodo di tempo corrispondente, in valore attuale, al contributo evitato.

Infine, merita di essere esplorata la riduzione o eliminazione dell'IVA sul contributo pubblico inserito in un'operazione di PPP, che alleggerirebbe l'onere a carico delle PA concedenti che di norma si fanno carico di tale IVA, migliorando i problemi di budget dei soggetti concedenti e consentendo così di utilizzare i fondi a disposizione per il finanziamento di più opere infrastrutturali⁸⁹.

5.1 Contributi a fondo perduto e trasferimenti di bilancio

Le due forme di contributo pubblico - che peraltro sono compresenti in alcuni settori, come per esempio il trasporto pubblico locale - si differenziano oltre che per l'ovvia differenza tra contributo in conto capitale e contributo alla produzione, anche perché rispondono a obiettivi e logiche di regolazione diversi.

I contributi a fondo perduto agli investimenti rilevano per le concessioni di costruzione e gestione in cui il peso delle opere è di particolare rilievo e può essere sconsigliabile prevedere un completo rientro del capitale investito a carico delle tariffe all'utenza. Quest'ultima caratteristica – il mancato recupero integrale in tariffa – può trovare giustificazioni diverse a seconda dei settori, come mostrano alcuni esempi:

- nel caso della rete ferroviaria, la tariffa di pedaggio per le imprese di trasporto ferroviario è stata esplicitamente costruita in modo da escludere l'ammortamento degli investimenti nella rete, in quanto si è ritenuto utile contenerla ai soli costi di circolazione per massimizzare l'accessibilità alla rete per una pluralità di concorrenti (peraltro realizzatasi fin qui solo in misura molto limitata, per motivi che non abbiamo qui il tempo di analizzare);
- nel caso delle autostrade, il contributo a fondo perduto è stato concesso laddove, anche per ritardi di investimento ereditati, le opere da realizzare erano di tale rilievo, rispetto al

⁸⁹ Si fa presente che per quanto riguarda invece l'IVA sul contributo che viene erogato dallo stato centrale al soggetto concedente, la Risoluzione dell'Agenzia delle entrate n.395 del 2002 e la nota dell'Agenzia prot. n. 20840/2010 specificano la possibilità di esenzione IVA.

traffico prevedibile nell'arco di vita della concessione, da implicare o un aumento delle tariffe incompatibile con l'obiettivo di massimizzare l'utilizzo dell'opera (problema di esternalità su altre sezioni della rete stradale e autostradale) o un eccessivo valore residuo non ammortizzato al termine della concessione e quindi dell'indennizzo al gestore uscente (problema di orizzonte temporale lungo dell'investimento e di futura contendibilità della concessione).

Problemi su cui lavorare: concezione dell'opera che riduca al minimo i costi dell'opera necessaria a realizzare l'obiettivo di mobilità perseguito (vedi Capitolo 1); analisi costi-benefici, che chiarisca la reale convenienza dell'opera, anche relativamente ad altre modalità per realizzare l'obiettivo di mobilità (ancora Capitolo 1); analisi di fattibilità finanziaria, al fine di valutare concretamente l'equilibrio economico finanziario tenendo in considerazione anche gli aspetti relativi alla bancabilità e alla redditività dei portatori di capitale proprio coinvolti (Capitolo 3); lievitazione dei costi dovuta alle compensazioni e al conflitto tra organi di governo (Capitolo 2); modalità di erogazione del contributo e modalità di regolazione tariffaria che riducano l'incentivo a comportamenti opportunistici del gestore.

Con riferimento all'importanza dell'analisi di fattibilità finanziaria (AFF), da affiancare all'analisi costi-benefici (ACB), essa rileva perché consente all'amministrazione pubblica di determinare con buona approssimazione la quantità di finanza pubblica da destinare alle singole opere (Capitolo 3) per determinarne l'ammontare corretto. La quantità di contributo pubblico deve essere correlata alle reali esigenze di equilibrio economico finanziario, come viene indicato espressamente dalla norma all'art. 143 al comma 4 del codice degli appalti: *“... il soggetto concedente stabilisce in sede di gara anche un prezzo, qualora al concessionario venga imposto di praticare nei confronti degli utenti prezzi inferiori a quelli corrispondenti alla remunerazione degli investimenti e alla somma del costo del servizio e dell'ordinario utile di impresa, ovvero qualora sia necessario assicurare al concessionario il perseguimento dell'equilibrio economico finanziario degli investimenti e della connessa gestione in relazione alla qualità del servizio da prestare...”*.

L'AFF rispetto all'ACB considera anche la fattibilità finanziaria di un progetto infrastrutturale identificando le varie forme di copertura finanziaria pubblico/private. L'AFF permette, pertanto, di estendere la propria valutazione oltre agli aspetti legati alla redditività del progetto in sé, al fine di valutare concretamente l'equilibrio economico finanziario tenendo in considerazione anche gli aspetti relativi alla bancabilità e alla redditività dei portatori di capitale proprio coinvolti in un'operazione di PPP.

Si propone, pertanto, di standardizzare tali valutazioni (vedi capitolo 3) e di mettere a disposizione delle amministrazioni linee guida e modelli standardizzati utili per tali scopi.

Proposta 6. Generalizzare a tutti i progetti di infrastrutture di trasporto e rendere vincolanti: l'analisi costi-benefici, che chiarisca la reale convenienza dell'opera, anche relativamente ad altre modalità per realizzare l'obiettivo di mobilità; l'analisi di fattibilità finanziaria, al fine di valutare concretamente l'equilibrio economico finanziario tenendo in considerazione anche gli aspetti relativi alla bancabilità e alla redditività dei portatori di capitale proprio coinvolti.

Venendo ai trasferimenti di bilancio a copertura di parte dei costi di esercizio, il tema rileva soprattutto per il trasporto pubblico locale e regionale su gomma e su ferro. In questo caso, l'obiettivo che dovrebbe essere sotteso al trasferimento è quello di contenere le tariffe al fine di

massimizzare l'uso del mezzo pubblico e ridurre i fenomeni di congestione e inquinamento (problema delle esternalità). Premesso che molte gestioni non raggiungono neanche l'obiettivo minimo di copertura dei costi con ricavi da tariffa fissato dalla legge, scontando costi di gestione gravati da pesanti inefficienze (riemerge qui il tema dell'assetto di mercato e dell'assenza di concorrenza), il tema del sostegno via trasferimenti a questa modalità di trasporto è comunque ineludibile (il fenomeno della copertura solo parziale con ricavi da tariffa è generalizzato a tutti i paesi).

Due i temi principali da affrontare:

- le modalità per una determinazione *ex ante* corretta dell'ammontare di trasferimento effettivamente necessario per tener conto dei problemi di esternalità;
- la regolazione del trasferimento affinché non si risolva di fatto in ripiano a piè di lista del disavanzo di gestione: a questo riguardo andrebbe generalizzata la metodologia cosiddetta del *subsidy-cap* (affiancare alla predeterminazione delle tariffe per l'intervallo regolatorio anche la predeterminazione del contributo, applicando una X di efficientamento sia alle tariffe che al contributo).

E' essenziale che nelle operazioni di PPP impostate con i corrispettivi per la gestione (canoni) tale seconda necessità venga soddisfatta attraverso la definizione qualitativa e quantitativa dei servizi collegati al rapporto concessorio tra concedente e concessionario, cosicché il valore dei canoni (canone di servizi, canone di disponibilità) sia variabile e collegato al rispetto dei livelli di servizio previsti nei capitolati di gara.

L'applicazione di un sistema di pagamenti da parte del concedente del tipo *incentives/penalties*, che preveda la riduzione dei pagamenti nel caso di prestazioni insufficienti con l'applicazione di opportune penali, è efficace al fine di: (i) evitare un pagamento sotto forma di contributo alla gestione costante e pagato a piè di lista; (ii) trasferire opportunamente il rischio di disponibilità in capo al soggetto privato. Quest'ultimo aspetto è di estrema importanza ai fini della possibile contabilizzazione *off balance* dell'*asset* da realizzare. Viceversa, pagamenti regolari sotto forma di canoni invariabili non parametrati all'effettivo volume dei servizi prestati non consentono una effettiva assunzione di rischio da parte del partner privato.

Proposta 7. Per i contributi in conto esercizio delle aziende di trasporto, generalizzare la metodologia del *subsidy-cap* (affiancare alla predeterminazione delle tariffe per l'intervallo regolatorio anche la predeterminazione del contributo, applicando una X di efficientamento sia alle tariffe che al contributo) e applicare un sistema di pagamenti da parte del concedente del tipo *incentives/penalties*, che preveda la riduzione dei pagamenti nel caso di prestazioni insufficienti con l'applicazione di opportune penali.

Strumenti di garanzia

Al momento sono previsti principalmente per la garanzia dell'adempimento dell'obbligazione dell'ente concedente di corrispondere al concessionario, alla scadenza contrattuale del rapporto ed in assenza di un concessionario subentrante, un importo non superiore al valore dell'opera non ammortizzato nel periodo di concessione. Peraltro, nel maggio scorso il CIPE ha deliberato che sulle convenzioni autostradali ancora da approvare “deve essere stralciata la clausola che accolla al concedente l'indennizzo [dovuto dal soggetto subentrante]... qualora il subentro del nuovo concessionario non avvenga entro 24 mesi dalla scadenza della concessione”. Una simile deliberazione suscita perplessità, in quanto inficia la logica della Direttiva Costa-Ciampi (1998) che, proprio tramite il valore di subentro, consentiva di garantire il rientro completo dell'investimento all'impresa, consentiva di limitare la durata delle concessioni al di sotto del tempo necessario ad ammortizzare gli investimenti, consentiva di chiedere all'impresa nuovi investimenti nel corso della concessione.

La *ratio* della delibera CIPE consiste nell'esigenza di evitare la contabilizzazione dell'obbligazione nei saldi di finanza pubblica, prima in termini di garanzia all'atto della sottoscrizione del contratto di concessione e poi in termini di debito pubblico alla scadenza della concessione qualora non si individuasse un nuovo soggetto concessionario che subentri al concessionario uscente accollandosi il valore di riscatto (si rinvia al Capitolo 3).

In ogni caso, al momento su questa obbligazione del concedente è prevista la possibilità di ricorrere alla garanzia CDP tramite il FGOP. E' possibile e auspicabile pensare a una estensione delle possibilità di garanzia CDP anche ad altre forme di obbligazione del concedente. Il tema è di rilievo per il settore trasporti ma anche per altri servizi di pubblica utilità. Va inoltre studiata la possibilità di estendere in qualche forma la garanzia ai *project bonds* emessi direttamente dalle società di progetto, in modo da facilitare il coinvolgimento nella loro sottoscrizione di investitori istituzionali e di operatori di mercato (vedi sopra) con conseguenti miglioramenti della strutturazione finanziaria delle operazioni di PPP.

Per quanto riguarda la garanzia sul valore di subentro, nei lavori del Tavolo è stata anche avanzata una proposta volta a superare l'impasse determinata dalla delibera CIPE sopra richiamata. Per le concessioni in essere, se vengono richiesti al concessionario nuovi o maggiori investimenti nel corso della concessione e quindi al momento del rinnovo quinquennale della convenzione, investimenti per i quali viene redatto un nuovo piano economico-finanziario che preveda – per evitare un aumento eccessivo delle tariffe - il completo ammortamento dei nuovi investimenti in data successiva alla scadenza della concessione, disporre l'obbligo da parte dell'attuale concessionario di proseguire nella gestione della concessione fino al termine dell'ammortamento previsto nel nuovo piano economico-finanziario, qualora il concedente, espletando la gara alla scadenza della concessione, non abbia individuato un nuovo concessionario e decida di non subentrare direttamente nella concessione in oggetto.

La gara andrebbe comunque bandita nuovamente alla scadenza del primo periodo regolatorio (cinque anni) successivo e, nel caso non venga ancora una volta individuato un nuovo concessionario, alla scadenza del periodo regolatorio successivo.

Tale soluzione consentirebbe, altresì, all'attuale concessionario di reperire i necessari finanziamenti per la realizzazione dei nuovi investimenti in quanto i soggetti finanziatori potranno strutturare il loro finanziamento sulla certezza dei flussi finanziari anche dopo la scadenza dell'attuale concessione.

Proposta 8. Per quanto riguarda la garanzia sul valore di subentro nelle concessioni in essere, disporre l'obbligo da parte dell'attuale concessionario di proseguire nella gestione della concessione fino al termine dell'ammortamento previsto nel piano economico-finanziario, qualora il concedente, espletando la gara alla scadenza della concessione, non abbia individuato un nuovo concessionario e decida di non subentrare direttamente nella concessione in oggetto. La gara andrebbe comunque bandita nuovamente alla scadenza del primo periodo regolatorio (cinque anni) successivo.

Con riferimento alla soluzione proposta, si segnala che:

- l'esplicita previsione della gara alla scadenza della concessione elimina ogni forma di automatismo nella proroga del rapporto, superando così le possibili obiezioni di compatibilità con la disciplina in materia di appalti pubblici;
- la ripetizione ad intervalli regolari di nuove gare di affidamento della medesima concessione, oltre a rafforzare il principio di evidenza pubblica, assicura al concedente un più efficace controllo sull'opera.

Allegato – Proposta di fiscalità agevolata per le società di progetto

Un ulteriore incentivo rivolto ai soggetti realizzatori di infrastrutture autostradali in *project financing* potrebbe essere rappresentato dallo strumento della fiscalità agevolata per le società di progetto che consentirebbe di ridurre notevolmente i costi del *project financing* senza in alcun modo intaccare il bilancio dello Stato.

Il contesto attuale prevede, nella maggior parte dei casi di nuove infrastrutture, che i costi di realizzazione siano troppo elevati, ovvero che i flussi di cassa non lo siano abbastanza, per cui non è in genere possibile sviluppare un *project financing* in assenza di contributi pubblici.

Pertanto, si può assumere che il *project financing* presuma una spesa per contributi da parte dello Stato, il quale poi rientrerebbe della spesa sostenuta per il contributo tramite le imposte che si genereranno una volta cominciata la fase di gestione dell'infrastruttura costruita.

La proposta consiste quindi nell'anticipare il rientro, da parte dello Stato, del contributo pubblico tramite le imposte. Tale risultato verrebbe raggiunto nel momento in cui lo Stato accettasse di sostituire un eventuale contributo pubblico richiesto da un determinato *project financing* con un commisurato periodo di esenzione fiscale per la società di progetto.

Tale strumento consentirebbe di regolare la concessione (ovvero un periodo di essa) mediante l'applicazione di un "Wacc netto imposte" in luogo di un "Wacc lordo imposte". Stante la correlazione diretta che esiste tra il Wacc (netto o lordo che sia) e il contributo pubblico necessario alla sostenibilità economico finanziaria dei progetti, alla diminuzione dell'uno (resa possibile dallo sgravio fiscale) corrisponderebbe la diminuzione dell'altro.

A titolo esemplificativo si è proceduto ad applicare lo strumento della fiscalità agevolata alla realizzazione e gestione in *project financing* del collegamento autostradale Ferrara-Porto Garibaldi, iniziativa avviata da Anas Spa la cui procedura di gara è attualmente in corso.

Obiettivo di tale lavoro è stato quello di analizzare gli effetti dell'applicazione della fiscalità agevolata ad un caso reale, ovvero al collegamento autostradale Ferrara – Porto Garibaldi, nel cui piano finanziario è prevista l'erogazione di un contributo pubblico da parte dello Stato.

Il lavoro è consistito nell'elaborazione di diversi scenari, costituiti ognuno da un piano finanziario regolatorio ed un piano economico finanziario, nel rispetto della normativa vigente in ambito autostradale (Delibera Cipe n. 39 del 15 giugno 2007), utilizzando lo strumento della fiscalità agevolata per l'abbattimento del contributo pubblico, che nello studio di fattibilità allegato al bando di gara era stato fissato in € mln 179,2. Gli scenari sono di seguito descritti:

- scenario 1: è lo studio di fattibilità posto a base di gara;
- scenario 2: consiste nell'eliminazione della pressione fiscale (sia IRES che IRAP) per un periodo di tempo tale che il contributo pubblico possa essere azzerato
- scenario 3: consiste nell'eliminazione della pressione fiscale (sia IRES che IRAP) per un periodo di tempo tale che il contributo pubblico possa essere significativamente ridotto
- scenario 4: consiste nell'eliminazione della pressione fiscale (ai soli fini IRES) per un periodo di tempo tale che il contributo pubblico possa essere significativamente ridotto sulla base di tali piani finanziari

Di seguito vengono confrontate le risultanze del confronto degli scenari a fiscalità agevolata rispetto allo scenario 1. Nel caso dello scenario 2, il WACC lordo imposte è pari al 9,90% mentre il Wacc netto imposte risulta pari al 7,93%.

Volendo mantenere invariato il profilo tariffario ipotizzato nello studio di fattibilità ed avendo posto a zero il valore del contributo pubblico, per ottenere un credito di poste figurative pari a zero alla scadenza della concessione è stato introdotto, come remunerazione del capitale investito netto regolatorio il valore del “Wacc netto imposte”, per un numero di anni necessari al soddisfacimento della condizione di neutralità economico – finanziaria (dal 2011 al 2041).

Dal 2042 fino alla scadenza della concessione (2060) il capitale investito netto regolatorio viene poi remunerato al valore del Wacc lordo imposte.

Nel conto economico, quindi, è stata ipotizzata un fiscalità agevolata fino all’anno 2041, pertanto dal 2042 fino a scadenza della concessione (2060), la società di progetto verserà allo Stato le imposte sul reddito di esercizio, mentre ne sarà esonerata dal 2011 al 2041.

Il confronto dei risultati ottenuti è stato effettuato calcolando il VAN dei flussi di cassa dello Stato, nei due differenti scenari (piano a base di gara e piano a fiscalità agevolata), utilizzando come tasso di attualizzazione la media 2009 dei rendimenti BTP a 30 anni, pari a 5,08%. La sintesi dei risultati ottenuti è riportata nella tabella a fine paragrafo.

Nel caso dello scenario 3, il Wacc lordo imposte è pari al 9,92% mentre il Wacc netto imposte risulta pari al 7,93%. Volendo mantenere invariato il profilo tariffario ipotizzato nello studio di fattibilità ed avendo posto a circa 96 € mln. il valore del contributo pubblico, per ottenere un credito di poste figurative pari a zero alla scadenza della concessione è stato introdotto, come remunerazione del capitale investito netto regolatorio il valore del “Wacc netto imposte”, per un numero di anni necessari al soddisfacimento della condizione di neutralità economico – finanziaria (dal 2011 al 2024).

Dal 2025 fino alla scadenza della concessione (2060) il capitale investito netto regolatorio viene poi remunerato al valore del Wacc lordo imposte.

Nel conto economico, quindi, è stata ipotizzata un fiscalità agevolata fino all’anno 2024, pertanto dal 2025 fino a scadenza della concessione (2060), la società di progetto verserà allo Stato le imposte sul reddito di esercizio, mentre ne sarà esonerata dal 2011 al 2024.

Il confronto dei risultati ottenuti è stato effettuato calcolando il VAN dei flussi di cassa dello Stato, nei due differenti scenari (piano a base di gara e piano a fiscalità agevolata), utilizzando come tasso di attualizzazione la media 2009 dei rendimenti BTP a 30 anni, pari a 5,08%.

Nel caso dello scenario 4, il Wacc lordo imposte è pari al 9,93% mentre il Wacc netto imposte risulta pari al 8,39% (che risulta leggermente più alto rispetto ai casi precedenti proprio in ragione del fatto che in tale scenario il termine “Wacc netto” deve intendersi come “al netto della sola IRES”).

Volendo mantenere invariato il profilo tariffario ipotizzato nello studio di fattibilità e avendo supposto di agire sulla sola fiscalità ai fini IRES (lasciando quindi immutata quella ai fini IRAP) si ottiene un valore del contributo pubblico necessario pari a 115,9 € mln.

Come nel caso precedente, dal 2011 al 2024 la concessione è regolata dal Wacc netto, mentre dal 2025 fino alla scadenza della concessione (2060) il capitale investito netto regolatorio viene remunerato al valore del Wacc lordo imposte.

Nel conto economico, quindi, è stata ipotizzata un fiscalità agevolata fino all’anno 2024, pertanto dal 2025 fino a scadenza della concessione (2060), la società di progetto verserà allo Stato le imposte sul reddito di esercizio, mentre sarà esonerata dal pagamento dell’IRES dal 2011 al 2024.

Il confronto dei risultati ottenuti è stato effettuato calcolando il VAN dei flussi di cassa dello Stato, nei due differenti scenari (piano a base di gara e piano a fiscalità agevolata), utilizzando come tasso di attualizzazione la media 2009 dei rendimenti BTP a 30 anni, pari a 5,08%.

La sintesi dei risultati ottenuti è riportata nella tabella seguente, insieme con i risultati delle precedenti simulazioni:

Elementi del piano	Piano a base di gara	Piano a fiscalità agevolata (azzeramento contributo)	Piano a fiscalità agevolata (riduzione contributo)	Piano a fiscalità agevolata (eliminazione della sola IRES)
Investimenti (€ mln)	633,3	633,3	633,3	633,3
Contributo pubblico (€ mln)	179,2	0,0	95,6	115,9
Durata concessione (anni)	50	50	50	50
Anno inizio lavori	2011	2011	2011	2011
Anno fine lavori	2015	2015	2015	2015
Anno entrata in esercizio	2016	2016	2016	2016
Anno scadenza concessione	2060	2060	2060	2060
Equity (€ mln)	165,0	295,0	200,0	200,0
Debito bancario (€ mln)	481,9	592,1	592,3	555,7
Durata (anni)	33,0	34,0	37,0	36,0
Tasso passivo	7,50%	7,50%	7,50%	7,50%
Wacc				
dal 2011 al 2024	9,95%	7,93%	7,93%	8,39%
dal 2025 al 2041	9,95%	7,93%	9,92%	9,93%
dal 2042 al 2060	9,95%	9,90%	9,92%	9,93%
Aliquota IRES				
dal 2011 al 2024	27,5%	0,0%	0,0%	0,0%
dal 2025 al 2041	27,5%	0,0%	27,5%	27,5%
dal 2042 al 2060	27,5%	27,5%	27,5%	27,5%
Aliquota IRAP				
dal 2011 al 2024	3,9%	0,0%	0,0%	3,9%
dal 2025 al 2041	3,9%	0,0%	3,9%	3,9%
dal 2042 al 2060	3,9%	3,9%	3,9%	3,9%
Fattore X annuo dal 2017 al 2060	1,70%	1,70%	1,70%	1,70%
IRR operativo	8,91%	7,71%	8,26%	8,35%
IRR equity	8,60%	6,64%	7,36%	7,60%
VAN flussi dello Stato	63,5	121,4	94,4	92,9
VAN Contributo pubblico	-145,2	0,0	-77,5	-94,0
VAN Imposte su reddito di esercizio	208,7	121,4	171,9	186,8

Nel caso di specie, quindi, l'adozione di una fiscalità agevolata da un lato consente di azzerare (o ridurre significativamente) il contributo pubblico e, dall'altro, determina anche un vantaggio (in valore attuale) per lo Stato in termini di flussi di cassa derivanti dalla somma degli esborsi per contributo e gli introiti per imposte.

CAPITOLO 5 - Rapporti con l'Unione Europea

Introduzione

Tra gli obiettivi assegnati al Tavolo n. 5 “Rapporti con l'Unione Europea” vanno annoverati l'individuazione degli strumenti disponibili e di quelli in esame a livello europeo per la realizzazione ed il finanziamento dei grandi progetti infrastrutturali nel settore dei trasporti (progetti TEN-T) e la valutazione della loro realizzabilità e applicabilità con particolare riferimento alla situazione italiana, oltre che la definizione di possibili proposte da presentare in sede europea.

Nell'attuale contesto economico, contrassegnato dalla crisi delle *monoline*, dalle nuove regole di Basilea III e dai vincoli stringenti collegati alla prospettiva di Solvency II, si rileva una seria criticità nel reperire finanza privata per i progetti infrastrutturali. Tali circostanze, insieme ai vincoli di finanza pubblica imposti agli Stati Membri dell'UE dal nuovo Patto di Stabilità e Crescita, rendono urgente trovare soluzioni adeguate a contemperare gli obiettivi di risanamento della finanza pubblica con l'esigenza di non tagliare le risorse destinate agli investimenti, necessari per sostenere la crescita e la competitività dei Paesi Membri.

La necessità di un significativo volume di investimenti a medio e lungo termine dovrebbe essere accompagnata da norme meno discriminatorie non solo in ambito contabile e di *corporate governance*, ma anche nel trattamento fiscale e dei requisiti patrimoniali prudenziali. Tali temi sono stati recentemente affrontati dal *Long-Term Investors Club*⁹⁰ delineando un nuovo assetto regolamentare per gli investimenti di lungo termine e indicando possibili soluzioni alle questioni di natura fiscale e dei requisiti contabili e patrimoniali, che devono tener conto del nuovo quadro delineato da Basilea III. Si tratta di indicazioni che hanno trovato già un favorevole riscontro da parte del Governo italiano ed un esplicito riconoscimento nel *summit* G20 di Seoul dello scorso novembre.

È importante individuare meccanismi che consentano di utilizzare la finanza pubblica in modo da promuovere un maggiore coinvolgimento dei capitali privati nella realizzazione di investimenti strategici. L'esigenza di attivare forme di partenariato pubblico-privato (PPP) è stata sempre proposta dalla Commissione europea e dalla BEI ed è stata di recente ribadita nella Strategia Europa 2020⁹¹.

Il presente documento costituisce una prima risposta alle questioni sollevate. In particolare, partendo dalle riflessioni contenute in importanti documenti di riferimento prodotti a livello europeo, il documento evidenzia sinteticamente le criticità attuali e i possibili strumenti per superarle. Al fine di agevolare la lettura, si segnala che sono evidenziate in appositi *box* alcune proposte di misure o azioni di *policy* da sottoporre all'attenzione del Tavolo di lavoro al fine di individuare le sedi più opportune per la loro presentazione.

⁹⁰ La Cassa Depositi e Prestiti (CDP) è membro fondatore del Long-Term Investors Club (LTIC), insieme alla CDC francese (Caisse des dépôts), alla BEI (Banca europea per gli investimenti) e alla KfW tedesca (Kreditanstalt für Wiederaufbau). Il Club ha come obiettivo affermare l'importanza del ruolo degli investitori di lungo periodo per la stabilità finanziaria e la crescita economica dell'Europa, un ruolo strategico nell'attuale situazione di crisi. LTIC ha organizzato a Venezia (28-29 ottobre 2010) il forum "Towards a Sustainable Future: The Role of Long-Term Investment".

⁹¹ Punto 4.3 “Improving infrastructure” della Comunicazione della Commissione “An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era. Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage”. COM (2010) 614.

1. Gli obiettivi della rete TEN-T

I progetti TEN-T realizzati fino ad oggi hanno sostanzialmente collegato fra loro le reti nazionali e superato le barriere alle frontiere tra Paesi membri. Tuttavia oggi abbiamo archi dispersi e incoerenti, e non certamente una “rete”. 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 TEN-T, a causa di una distribuzione necessaria per incontrare il consenso di ogni Paese membro, rischia di trasformarsi in una debolezza strutturale.

La stessa Commissione è consapevole di questa esigenza e nella revisione della politica UE per le reti TEN-T sta adottando un approccio innovativo fondato su integrazione e interoperabilità dei sistemi di trasporto: **dai progetti prioritari alla rete prioritaria europea**.

La rete dovrebbe garantire una coerenza interna ed una esterna. Sul primo punto, si tratta di contribuire alla coesione interna dell’UE, favorire il funzionamento del mercato interno, fungere da riferimento per la pianificazione territoriale, fornire un riferimento geografico per altre politiche, conseguire un’efficace integrazione modale. Sul secondo punto, l’obiettivo è quello di realizzare una rete in funzione degli obiettivi di geopolitica dell’UE sia nei confronti dei paesi vicini (prevedendo collegamenti con le reti di paesi terzi, in particolare quelli della politica europea di vicinato e lavorando, al contempo, alla creazione di una rete transmediterranea e ad un efficace sistema di collegamento con i paesi dell’Est) sia nei confronti del resto del mondo (da collegare via *core ports* e *core airports* con particolare riferimento all’organizzazione dei flussi di traffico merci e passeggeri crescenti da e verso i BRICs. La scelta dei *core ports* è risultato/input congiunto della strategia portuale europea e del suo adattamento al prevalere dei traffici con l’Estremo Oriente nella nuova geografia dei traffici mondiali).

La rete prioritaria (*core network*) TEN-T è al tempo stesso un ridimensionamento degli obiettivi e una potenziale **assunzione di maggior responsabilità**, anche finanziaria. D’ora in avanti l’UE si sentirà responsabile solo della realizzazione del *core network*, lasciando ai singoli Stati Membri ogni responsabilità – soprattutto finanziaria - per la realizzazione del *comprehensive network*.

Affinché l’esercizio si concluda con un risultato a somma positiva occorre che si insista sulla “indivisibilità” della rete prioritaria che deve essere, per definizione, finanziariamente sostenibile e garantita a livello europeo.

Nella scelta degli interventi da realizzare, occorre dare priorità alla **realizzazione di ben definiti collegamenti e nodi mancanti**, laddove questi possono avere un “effetto moltiplicatore” sull’efficacia e l’efficienza della rete e laddove ciò sia necessario per garantire una pianificazione di rete omogenea e l’interconnessione delle reti nazionali. Dall’altro lato, si dovrà procedere ad **eliminare i punti morti** e i collegamenti isolati nell’attuale rete globale, qualora non siano giustificati da particolarità geografiche. La rete produrrà i suoi effetti positivi sull’incremento della produttività totale dei fattori produttivi europei solo quando sarà completato l’ultimo arco o l’ultimo nodo. 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.

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

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 già delineata un asse portante dell'integrazione e della competitività del sistema-Europa. Se l'individuazione della rete prioritaria di "interesse europeo" spetta all'UE e agli Stati membri, sempre nel rispetto del principio di sussidiarietà, i soggetti locali vanno coinvolti sulla localizzazione delle opere, in una logica di affinamento del "come" (e non del "se").

La definizione della rete prioritaria (comprensiva dei porti e degli aeroporti prioritari) è sostanzialmente conclusa a livello tecnico. La rete prioritaria si compone di archi prioritari (in gran parte sovrapposti ai percorsi dei progetti prioritari del 2004) e di nodi interni ed esterni (valichi, porti e aeroporti prioritari) ai quali la rete va collegata. La metodologia è stata definita da un apposito gruppo di lavoro insediato dalla Commissione e i risultati riportati al Comitato TEN-T lo scorso 1 dicembre 2010.

La metodologia per la definizione e il finanziamento del TEN-T core network è stata presentata dalla Commissione al Consiglio informale Trasporti del **7-8 febbraio 2011** (vedi anche cap. 6, par. 1.1). La Commissione presenterà le nuove linee-guida per le TEN-T destinate a **concludersi con una codecisione Consiglio – Parlamento europeo entro il 2011**.

È in questa fase che **andrebbe intensificata l'interlocuzione** italiana a tutti i livelli. Si ritiene importante confermare l'inserimento nell'elenco del core network delle TEN-T dei progetti prioritari che interessano l'Italia e eventualmente proporre la **Napoli-Bari** o come diramazione del PP1 o come prosecuzione del corridoio VIII (Varna-Bari).

E' decisivo infine controllare la lista dei *core ports*, dei *core airports* e dei *core urban nodes* che andranno collegati in maniera efficiente al *core network*.

2. Il finanziamento dei progetti TEN-T

Il problema del finanziamento delle TEN-T si pone oggi in forma tanto drammatica quanto cruciale anche con riferimento al finanziamento della sola rete (archi e nodi) prioritaria, per definizione meno costosa del *comprehensive network*. Occorre richiamare l'UE alle proprie responsabilità considerando:

- la bassa priorità che la politica europea tende oggi ad attribuire alla realizzazione delle TEN-T, come appare dagli stanziamenti *ad hoc* del bilancio comunitario;
- le situazioni di criticità della finanza pubblica di molti Stati membri;
- le difficoltà della finanza privata per la più alta avversione al rischio espressa o subita dai potenziali investitori di lungo periodo.

La responsabilità europea del finanziamento della rete prioritaria va richiesta anche oltre quanto disposto dal Trattato di Lisbona all'art. 171, comma 1, 3° trattino (studi di fattibilità, garanzia di prestito o abbuoni di interesse finalizzati a progetti di interesse comune), in quanto è pienamente compatibile con il Trattato che la Commissione coordini (ai sensi dell'art.171 comma 2) "*qualsiasi iniziativa utile a favorire il coordinamento delle politiche nazionali che possono avere un impatto rilevante sulla realizzazione delle TEN-T*".

I tre principali finanziatori dei progetti TEN-T sono gli Stati membri, l'UE e la BEI. Con riferimento all'attuale periodo finanziario (2007-2013) c'è un *gap* del 15% per raggiungere gli obiettivi d'investimento necessari a completare i lavori previsti. Questo richiede un alleggerimento della pressione sulle finanze pubbliche, grazie ad una riduzione dei costi di realizzazione delle opere (proposta dal **Tavolo 1**), ad una maggiore contribuzione da parte degli utenti e ad un maggiore coinvolgimento di capitali privati grazie ai PPP.

Le seguenti proposte sul tema degli strumenti di finanziamento (oggetto specifico del **Capitolo 4**) sono presentate privilegiando le considerazioni di politica economica.

2.1. *Dal contribuente all'utente*

Il finanziamento delle infrastrutture avviene tramite risorse dei contribuenti o degli utenti, ma i sistemi fiscali nazionali utilizzano tradizionalmente la via della fiscalità generale⁹². Come nel caso dell'*eurovignette*, è auspicabile introdurre meccanismi di mercato funzionali ad un'allocatione più efficiente delle risorse. Coerentemente con la visione di sviluppo sostenibile dell'UE, il prezzo per l'utilizzo delle infrastrutture deve pertanto considerare anche il valore delle esternalità negative generate, evitando una discriminazione nei confronti di operatori economici. Anche in questo caso si ribadisce la necessità, proprio nell'ottica di non discriminare gli operatori economici, di non penalizzare una modalità di trasporto rispetto ad un'altra e, anzi, promuovere il concetto comunitario della co-modalità nella consapevolezza dell'insostituibilità, lungo alcuni itinerari, del trasporto su gomma.

Si auspica che le risorse generate dall'**applicazione dell'eurovignette** per i mezzi pesanti, prevista a partire dal 2012⁹³, vengano impiegate per sviluppare modalità di trasporto coerenti con gli obiettivi della Strategia Europa 2020 e sempre nel rispetto dei concetti comunitari della co-modalità e dell'efficienza del trasporto che sono alla base della politica europea dei trasporti.

2.2. *Regole del Patto di Stabilità e Crescita coerenti con gli obiettivi dell'UE*

I livelli di deficit, il crescente rapporto debito/prodotto registrato dai paesi UE e le regole di politica fiscale dell'UEM suggerirebbero di rimuovere dal nuovo Patto di Stabilità e Crescita (PSC) 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 tradizionalmente legati alla logica della *golden rule* nell'ambito del PSC, in particolare il rischio di un'eccessiva discrezionalità nazionale sulle spese da esentare dal computo del *deficit* pubblico, e di 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.

Nella riforma del Patto di Stabilità e Crescita dovrebbero essere opportunamente considerati, e quindi **non essere conteggiati nel deficit dello Stato membro**, gli investimenti realizzati per il perseguimento di obiettivi a seguito di impegni assunti in ambito UE, quali la realizzazione della rete TEN-T prioritaria.

Il "debito buono" trattato al di fuori del PSC sarebbe solo quello destinato alla realizzazione degli archi e dei nodi del *core network*, che si potrebbe immaginare limitato a cifre determinate in funzione di costi *standard* di realizzazione delle opere ed impiegato sotto la supervisione di una "agenzia" europea" e/o di agenzie nazionali per la realizzazione della TEN-T prioritaria.

⁹² Gli investimenti in infrastrutture di trasporto sono finanziati principalmente con fondi pubblici i quali spesso coprono anche il 50% dei costi operativi dei servizi di trasporto pubblico.

⁹³ Decreto Legislativo 25 gennaio 2010, n. 7 "Attuazione della direttiva 2006/38/CE, che modifica la direttiva 1999/62/CE, relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture". GU n. 32 del 9 febbraio 2010.

Il co-finanziamento della BEI rappresenta un presidio sulla selezione degli investimenti e la loro rispondenza alla logica di accelerazione in grado di sostenere la crescita della produttività totale dei fattori.

2.3. *Adottare modelli di PPP per la realizzazione delle infrastrutture di trasporto*

Sia la Commissione⁹⁴ sia la BEI⁹⁵ suggeriscono l'utilizzo delle *Public-Private Partnership* (PPP) per la realizzazione delle opere di trasporto della rete TEN-T. In presenza dei vincoli di finanza pubblica imposti agli Stati Membri dal PSC, i partenariati pubblico-privato possono infatti offrire modi efficaci per realizzare progetti infrastrutturali, fornire servizi pubblici e, in senso più ampio, stimolare la ripresa. Allo stesso tempo, i PPP sono anche strumenti interessanti per lo sviluppo strutturale a lungo termine di infrastrutture e servizi perché riuniscono i vantaggi del settore privato e di quello pubblico.

La cooperazione tra soggetti pubblici e privati nelle attività di progettazione, costruzione, finanziamento, gestione e manutenzione di opere pubbliche o di pubblica utilità consente, infatti: l'affinamento delle metodologie di valutazione dei progetti; la stima rigorosa dei benefici che l'operatore pubblico può conseguire con soluzioni partenariali in alternativa al tradizionale finanziamento totalmente a carico del bilancio pubblico (*Value for Money*); la possibilità di trasferire in modo trasparente, proporzionato e mirato parte dei rischi del progetto al settore privato.

L'adozione di PPP per la realizzazione delle opere infrastrutturali, come dimostra l'esperienza nella maggior parte dei Paesi europei, porta dei benefici che vanno oltre la disponibilità di risorse finanziarie aggiuntive rispetto a quelle pubbliche⁹⁶. In questa prospettiva, il settore privato può ed è chiamato a svolgere un ruolo importante nel quadro della realizzazione delle reti TEN-T. A parità di costo e di impegno per il soggetto pubblico, gli appaltatori possono:

- impegnarsi ad assicurare la consegna delle opere infrastrutturali nei tempi dovuti, al prezzo stabilito nei contratti e con l'assunzione del rischio di costruzione;
- impegnarsi altresì ad accollarsi il rischio di disponibilità connesso ai servizi, secondo le prescrizioni Eurostat;
- mettere a disposizione competenze ed *expertise* per gestire e coordinare, dal lato del settore privato, gli attori tecnici ed industriali coinvolti nella realizzazione di complessi schemi operativi.

Correlata al ritorno economico atteso per eventuali partecipazioni di capitali privati in PPP è la definizione dei criteri di *governance* che devono disciplinare i rapporti tra soggetti pubblici e privati. Si tratta di un tema di diritto societario che va oltre le finalità della nostra analisi e rispetto al quale esistono esperienze internazionali a cui fare riferimento, ma che citiamo per sottolinearne l'importanza oltre che la stretta correlazione con le analisi di redditività effettuate.

In considerazione sia della rilevante entità di contribuzione a fondo perduto di cui lo Stato si deve fare carico, sia della sua titolarità nei confronti del valore economico terminale, ci sembra opportuno che la disciplina da adottare bilanci l'esigenza di garantire alla parte pubblica una

⁹⁴ Comunicazione della Commissione "Mobilitare gli investimenti pubblici e privati per la ripresa e i cambiamenti strutturali a lungo termine: sviluppare i partenariati pubblico-privati". COM(2009) 615 del 19 novembre 2009.

⁹⁵ *Issues Paper on facilitating additional TEN-T investment* del 20 ottobre 2009.

⁹⁶ European PPP Expertise Centre (EPEC) ha presentato il 4 maggio 2010 un documento intitolato "*The non-financial benefits of PPP*".

posizione di controllo con quella, altrettanto importante, di salvaguardare la redditività della parte privata.

Gli schemi di PPP tuttavia sono complessi e più difficili da stabilire e definire rispetto ad un progetto portato avanti in modo tradizionale: il PPP implica infatti l'organizzazione di un processo d'appalto concorrenziale, una pianificazione rigorosa, un'allocazione adeguata del rischio (in maniera da offrire al partner privato la possibilità di generare profitti in linea con il rischio assunto) la presenza di uno specifico quadro normativo, legale e finanziario e di una contrattualistica molto precisa.

Dal punto di vista dei partner privati, un'altra delle maggiori questioni che ostacolano il raggiungimento del pieno potenziale del PPP è la ritrosia da parte del settore pubblico ad utilizzare questi schemi di partenariato. Con l'inclusione della controparte privata nella gestione delle infrastrutture, infatti, il settore pubblico viene a perdere parte del suo ruolo tradizionale: ciò rappresenta un cambiamento radicale dell'impostazione tradizionale, non semplice da accettare. D'altra parte, le autorità pubbliche non sempre possiedono la capacità e l'esperienza per gestire schemi finanziari e gestionali così complessi. Il settore privato può mettere efficacemente a disposizione la sua competenza in tali tipi di progetti, portando grandi benefici che vanno oltre la disponibilità di risorse finanziarie aggiuntive rispetto a quelle pubbliche.

La BEI può rafforzare e rendere più incisivo il proprio ruolo catalitico nei finanziamenti di PPP svolgendo una funzione di ponte fra pubblico e privato.

Le potenzialità del PPP non sono ancora state pienamente sfruttate. È importante incoraggiare le autorità pubbliche ad utilizzare schemi di PPP come una preziosa opportunità e non solo come una maniera di accollare rischi e responsabilità agli appaltatori privati.

L'obiettivo è anche individuare misure in grado di rendere redditizio per il sistema bancario l'investimento nei progetti di infrastrutturazione.

2.4. PPP contabilizzati fuori dal perimetro della Pubblica Amministrazione

Le regole vigenti in materia di contabilizzazione delle operazioni di PPP ai fini della determinazione del loro impatto sul debito pubblico sono dettate da Eurostat (Manuale del SEC 95 e Decisione Eurostat 11 febbraio 2004) e legano la classificazione *on-off balance* degli *asset* sottostanti le operazioni di PPP ad un'analisi basata sul "criterio dei rischi"⁹⁷. Tale criterio ha dimostrato, nell'applicazione pratica, diverse incertezze, che Eurostat ha tentato di chiarire, in parte, nella recente (ottobre 2010) riedizione del Manuale SEC 95 senza riuscire, tuttavia, ad esaurire le diverse fattispecie e clausole contrattuali che influenzano il trattamento contabile delle operazioni di PPP⁹⁸.

⁹⁷ Si segnala, per completezza di informazione, che, sulla base dei più diffusi *accounting standards* internazionali, alcuni Paesi hanno sostituito al criterio dei rischi definito da Eurostat il criterio del controllo quale riferimento per la classificazione delle operazioni di PPP *on-off balance*. Tale criterio è molto più restrittivo rispetto a quello dei rischi e, qualora adottato, potrebbe condurre alla contabilizzazione *on-balance* di molte operazioni ora escluse dall'impatto sul bilancio pubblico. In tal senso, appare indispensabile monitorare l'aggiornamento e le revisioni del Manuale SEC95, al fine di escludere l'eventuale adozione del criterio del controllo (in sostituzione del criterio del rischio ora previsto) nella classificazione contabile delle operazioni di PPP.

⁹⁸ L'EPEC (European PPP Expertise Centre), il Centro europeo di consulenza per i partenariati pubblico-privato (EPEC), volto a rafforzare la capacità organizzativa del settore pubblico per avviare PPP tramite attività di network e sostegno strategico ai propri membri, nell'ambito delle proprie attività istituzionali, si è occupato del tema centrale del trattamento contabile delle operazioni di PPP ed ha fornito importanti indicazioni in materia nel documento "*Eurostat Treatment of Public-Private Partnerships. Purposes, Methodology and Recent Trends*", che fornisce linee guida sulla

E' indispensabile valutare attentamente *ex ante*, in fase di programmazione delle operazioni di PPP, il potenziale impatto di tali operazioni sul bilancio degli Stati, per verificarne la sostenibilità di lungo periodo dal punto di vista dei bilanci pubblici.

Al fine di stimolare e rafforzare l'uso del PPP, è importante fornire agli operatori privati e alle amministrazioni pubbliche certezza delle "regole del gioco". E' quindi auspicabile che Eurostat fornisca chiarimenti e certezze sui criteri che consentono **di classificare gli asset legati alle PPP non come attivi pubblici**, e pertanto non registrati nel bilancio delle amministrazioni pubbliche (*off balance*).

Tale chiarimento è particolarmente importante per l'Italia, che, in ragione dell'alto debito pubblico accumulato, avrebbe interesse a trovare meccanismi che consentano di concepire fin dall'inizio operazioni di PPP che possano essere classificate *off balance*. Spesso, infatti, nel nostro Paese, l'incertezza circa il possibile impatto sulla finanza pubblica della realizzazione di operazioni pure considerate strategiche ha determinato l'abbandono di tali operazioni, con evidente danno alla crescita e al recupero di competitività del Paese. Inoltre, le problematiche legate al trattamento contabile delle PPP secondo le regole Eurostat, possono influire sull'estensione, e, quindi, sull'efficacia, delle misure di supporto agli investimenti in PPP messe in atto dagli Stati Membri a fronte della crisi finanziaria (ad esempio garanzie pubbliche, finanziamenti diretti, prestiti agevolati).

In tal senso, sarebbe particolarmente opportuna l'introduzione di un diritto di interpello dinanzi ad Eurostat ai fini della preventiva valutazione delle operazioni di PPP.

Infine, in considerazione dell'opportunità di utilizzare i Fondi Strutturali per il finanziamento di operazioni di PPP come ulteriore leva per la finanza privata, come ribadito dalla Commissione⁹⁹, un opportuno chiarimento dovrebbe riguardare il trattamento dei Fondi Strutturali utilizzati in schemi di PPP ai fini della rappresentazione statistica dei dati sul *deficit* e sul debito pubblico.

2.5. *Potenziamento degli strumenti di garanzia*

La ricerca di soluzioni innovative per quanto concerne il reperimento delle risorse da destinare al finanziamento delle reti infrastrutturali strategiche deve ispirarsi all'obiettivo di valorizzare tutte le possibilità che si offrono, e in particolare le migliori pratiche che le esperienze più avanzate possono offrire.

Tra gli elementi di criticità più marcati che sembrano pregiudicare la piena praticabilità di alcune soluzioni individuate negli scorsi anni, a partire dal *Public-Private Partnership* (PPP), non si può trascurare la limitata propensione del capitale privato ad assumersi una parte significativa del rischio derivante dal finanziamento di opere infrastrutturali:

- la cui realizzazione implica un arco temporale ampio e spesso non preventivabile *ex-ante*;
- la cui redditività non appare immediatamente quantificabile.

Gli strumenti di garanzia in essere non sembrano sufficienti allo scopo. In particolare, i PPP per progetti TEN-T, nei quali il settore privato si assume rischi relativi alle possibili variazioni nella domanda, incontrano spesso difficoltà nell'attrarre finanziamenti privati a prezzi competitivi.

definizione e sullo scopo del PPP e sulle metodologie di trattamento contabile e statistico di tali operazioni, ai fini della determinazione del loro impatto sui bilanci pubblici.

⁹⁹ Comunicazione "Mobilitare gli investimenti pubblici e privati per la ripresa e i cambiamenti strutturali a lungo termine: sviluppare i partenariati pubblico-privato". COM (2009) 615 del 19 novembre 2009.

L'**LGTT** è uno strumento di garanzia che aiuta a coprire parzialmente questi rischi e migliora la viabilità finanziaria di un progetto e la qualità generale del credito. Lo strumento ha una dotazione di 1 miliardo di euro (la Commissione e la BEI apportano ciascuna 500 milioni di euro). Tuttavia, l'LGTT presenta alcuni limiti. Ad oggi lo strumento è stato utilizzato in tre progetti, tutti i tre di strade a pedaggio. Inoltre, il *trend* dei PPP è verso modelli con **canone di disponibilità** (*availability payment* o *fee*) che non attribuisce il rischio di domanda al soggetto privato (rischio non controllabile) e infine LGTT copre soltanto i primi sette anni di attività dell'operazione.

Anche la SACE ha significativamente affinato, negli ultimi anni, la sua capacità di valutare i rischi oggetto di assicurazione, anche a garanzia di finanziamenti destinati alla realizzazione di infrastrutture che consentano il rafforzamento del sistema di trasporto nazionale, il potenziamento delle reti di telecomunicazione o la diversificazione delle fonti energetiche

È benvenuta la proposta del **GAP (Guarantee for Availability-based Projects)** della BEI¹⁰⁰. Si tratta di una garanzia per migliorare il merito di credito del progetto. Durante la fase di costruzione, il GAP potrebbe coprire i rischi associati a un aumento dei costi di costruzione o al fallimento del costruttore.

Si potrebbe valutare, inoltre, la possibilità di **attivare l'esperienza acquisita da SACE** nella prestazione di garanzie su finanziamenti concessi per investimenti all'estero ma anche in Italia, così come per l'assicurazione dei rischi associati alla realizzazione di opere. L'intensa attivazione di SACE a questo fine avrebbe l'ulteriore vantaggio di non produrre ricadute sui saldi di finanza pubblica non essendo SACE inclusa nell'aggregato del conto consolidato della pubbliche amministrazioni.

2.6. Estendere l'approccio del Fondo Marguerite

Marguerite è un fondo europeo di *private equity* (il primo fondo UE di questo tipo) destinato a finanziare interventi nel settore delle infrastrutture dell'energia, dei mutamenti climatici ed in quelle di trasporto. Nasce da una proposta italiana presentata all'Ecofin di Nizza nel settembre 2008, poi approvata dal Consiglio Europeo del dicembre dello stesso anno. L'idea ha raccolto l'adesione della BEI e della Cassa Depositi e Prestiti insieme alla francese *Caisse des Depots et Consignations* (CDC) e della tedesca *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW)¹⁰¹.

Si potrebbe pensare ad un potenziamento del Fondo Marguerite una volta verificata la sua efficacia ed efficienza.

2.7. Project bond

Come indicato dal Presidente della Commissione Barroso e dal Presidente della BEI Maystadt, uno schema di EU *project bond* può essere una soluzione per sopperire alla scarsa disponibilità di garanzie finanziarie *monoline*. Emissione di obbligazioni legate allo specifico progetto da parte del soggetto realizzatore, con garanzia BEI per *rating* e *duration* (AAA / long

¹⁰⁰ Par. 5.2.b della relazione finale del gruppo di esperti n.5 "Funding strategy and financing perspectives for the TEN-T" del luglio 2010.

¹⁰¹ Per informazioni: www.margueritefund.eu.

term), in maniera da catturare l'interesse degli investitori istituzionali, magari prevedendo delle agevolazioni fiscali.

La BEI e la DG MOVE della Commissione hanno già lavorato ad una proposta¹⁰² e una soluzione potrebbe prevedere un intervento della BEI con uno strumento di garanzia accompagnato ad uno strumento di *funding*, a condizione che il progetto venga finanziato da altri operatori pubblici e o privati per almeno il 50%.

Nel dicembre 2010 si è perfezionato il primo finanziamento attraverso *project bond* in Italia per la realizzazione di due parchi fotovoltaici nel Lazio. Il costo totale del progetto è di quasi 255 milioni di euro. Il 14% è finanziato con *equity* e un prestito subordinato del promotore Sunpower. La parte restante con un prestito da parte di alcune banche internazionali, che viene cartolarizzato, ovvero ceduto a una società veicolo che ne finanzia l'acquisto emettendo due *tranche* di obbligazioni di pari ammontare: una sottoscritta interamente dalla BEI, l'altra, garantita dalla SACE e collocata presso investitori istituzionali.

Si dovrebbe valutare l'adozione del **modello BEI-SACE** per la realizzazione di infrastrutture di trasporto considerando eventualmente l'utilizzo di una *availability fee* annuale grazie ai ricavi, principalmente pedaggi da traffico, integrati dal soggetto pubblico per garantire una redditività adeguata.

E' necessario tuttavia evitare una "selezione avversa" della garanzia BEI prestata a progetti di complessità tecnologica limitata, con tempi di costruzione relativamente certi e flusso di entrate stabili (es. autostrade), a danno delle opere "fredde" (es. valichi ferroviari).

2.8. Strumenti integrati di senior debt

Fino al 2008 il debito raccolto sul mercato dei capitali ha avuto un ruolo rilevante nel finanziamento dei progetti infrastrutturali; con la crisi finanziaria e il declino delle *monoline* la disponibilità di debito *senior* sui mercati si è drammaticamente ridotta.

Uno strumento potenzialmente utile a riportare gli investitori di mercato al finanziamento dei progetti infrastrutturali di lungo termine è stato sviluppato da Hadrian's Wall Capital (HWC) – un'importante società di *advisory* specializzata nel debito per le infrastrutture – in *partnership* con Aviva – una delle maggiori compagnie inglesi di assicurazioni, che opererà come *Fund Manager* e *lead investor* nel Fondo.

Si tratta di un Fondo di Investimento specializzato che investirà nei settori dell'energia, sanità, istruzione e servizi fornendo debito subordinato ad investitori di mercato con l'intento di migliorare il rating BBB dei progetti infrastrutturali. La dotazione iniziale del Fondo è prevista in 500 milioni di sterline, con l'obiettivo di arrivare ad 1 mld di sterline. Il prodotto, denominato HW Debt, integra il finanziamento dei progetti infrastrutturali con una serie di servizi ulteriori, tra cui la strutturazione e la negoziazione del *senior debt* e la sorveglianza, il monitoraggio e il *reporting* lungo tutta la durata dell'operazione.

Tra i vantaggi di questo strumento per finanziatori, prenditori ed emittenti si ricordano: la possibilità di accedere a fonti di finanziamento diverse e su larga scala (il Fondo si rivolge, infatti, a diverse tipologie d'investitori, incluse compagnie di assicurazione e fondi pensione), una leva compatibile con *rating* BBB-/Baa3, una riduzione significativa dei costi di *up-front*. Rappresentano, invece, un beneficio per i Governi e per le amministrazioni aggiudicatrici:

¹⁰² *Issues Paper on facilitating additional TEN-T investment*. 20 ottobre 2009. Commissione Europea- BEI.

l'aumento della capacità di finanziamenti di lungo termine tramite debito *senior*, sia per nuovi finanziamenti sia per il rifinanziamento di contratti già in essere, un processo di *pricing* trasparente e competitivo, la riduzione della dipendenza dalle banche, la riduzione del rischio di controparte.

In concerto con MIT, MEF e CDP si potrebbero sottoporre alcuni progetti per la realizzazione di infrastrutture di trasporto ai *key players* nel mercato del finanziamento, per un consiglio circa i modelli più opportuni da adottare sulla base delle esperienze internazionali, soprattutto nell'ottica di partnership pubblico / privato.

2.9. *Euro bonds*

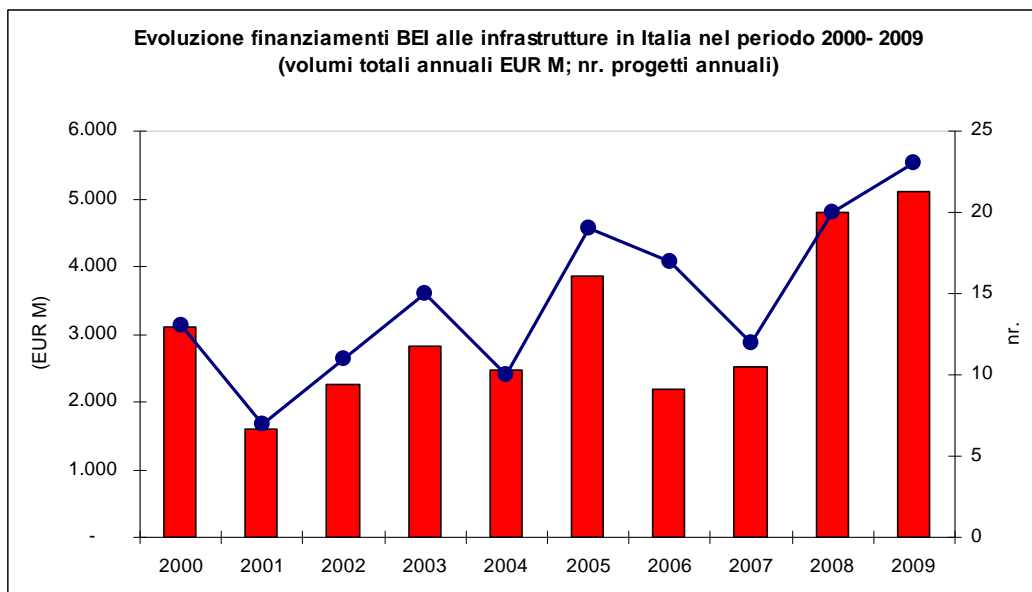
Oltre all'emissione di obbligazioni garantite legate allo specifico progetto è in corso il dibattito sull'emissione diretta di obbligazioni garantite dalle Istituzioni UE sia come fonte di risorse per la realizzazione di investimenti europei, sia come strumento per creare una nuova classe di titoli di debito paneuropei con cui sostituire una percentuale del debito sovrano degli Stati membri.

L'UE può raccogliere capitali a un costo molto competitivo e può investirli in attività e progetti di lungo periodo, quelli per i quali è difficile internalizzare le esternalità positive, e quindi con profili rischio/rendimento non speculativi.

Si dovrebbero valutare le modalità più idonee per **sostenere la proposta Tremonti - Juncker** dello scorso dicembre.

2.10. *Continuare a valorizzare il ruolo della BEI*

La BEI ha svolto in questi anni un ruolo catalizzatore fondamentale nel finanziamento delle infrastrutture, offrendo un efficace sostegno strutturale anticiclico in risposta alla crisi finanziaria e alla recessione economica. Il grafico sottostante illustra per l'Italia il livello di finanziamenti concessi nel periodo 2000-2009, mostrando un visibile incremento nel 2008 e nel 2009. Complessivamente, nel periodo considerato, sono stati finanziati 122 progetti per un totale di 30,7 mld di euro.



Tali volumi di finanziamento tuttavia non possono più essere mantenuti in assenza di un rafforzamento della base di capitale dato il vincolo di mantenere il *rating* tripla A dell'istituzione, sotto le stringenti regole prudenziali di Basilea III.

Se non si vuole rischiare di ridurre il fondamentale sostegno agli investimenti da parte della BEI occorre, pertanto, attivarsi per:

1. Un **aumento di capitale** della BEI, idoneo a consentirne il rafforzamento patrimoniale necessario a mantenere il *rating* tripla A e – qualora necessario - il volume totale di prestiti raggiunti nel 2009 (complessivamente pari a circa 80 mld di euro). In assenza di interventi di rafforzamento patrimoniale, si stima che BEI, per mantenere un idoneo rapporto fra capitale e attivo a rischio, debba ridurre di 20 mld di euro all'anno il volume complessivo di investimenti.

2. Formule innovative di raccolta che, sotto il vincolo rappresentato dal *rating* tripla A, consentano il rafforzamento patrimoniale della Banca mantenendone inalterata la capacità di *lending* senza la necessità di ulteriori iniezioni di capitale da parte dei suoi azionisti sovrani. Più precisamente, può essere immaginato uno schema fondato sul cofinanziamento privato della BEI attraverso l'emissione di *contingent capital* nella forma di *consols* trasformabili in azioni preferenziali (**Perpetual Bond Convertible into Quasi Equity**), con caratteristiche tali da poter essere considerati come capitale primario - anche nel quadro restrittivo di Basilea III - e, pertanto, favorire il mantenimento del massimo *rating* della BEI. Il modello prevede che i *perpetual bond convertible* paghino una cedola fissa quando godono di un *rating* tripla A; se il *rating* scende al di sotto della tripla A, si trasformano in azioni privilegiate, prevedendo la corresponsione di un dividendo prefissato (come percentuale del valore nominale o come importo fisso), comunque inferiore ai rendimenti di mercato. Se il *rating* della Banca riacquista la tripla A, le azioni privilegiate tornano al loro status originale di *consols* e al corrispondente rendimento. Tali strumenti potrebbero essere rivolti principalmente a selezionati investitori istituzionali (compagnie di assicurazione, fondi pensione, fondi sovrani, ed eventualmente Stati membri).

3. Il semestre europeo

Le novità in discussione relativamente l'avvio del semestre europeo e la riforma della *governance* economica offrono l'occasione per affrontare la questione in termini nuovi e più coerenti. Il semestre europeo e la riforma della *governance* costituiscono, in effetti, lo sforzo più significativo compiuto dall'UE per fornire una risposta strutturale e non meramente contingente alle criticità emerse con l'esplosione della crisi economica e finanziaria che ha investito pesantemente le economie europee. Si tratta, infatti, del tentativo di rafforzare gli strumenti di raccordo e per il coordinamento delle politiche economiche perseguite dai diversi Paesi membri, in considerazione dell'insufficienza della sola politica monetaria comune, rispetto alla gravità dei problemi da affrontare.

In sintesi, si può affermare che il semestre europeo e la riforma della *governance*, con particolare riferimento all'aggiornamento del PSC, si propongono di:

- costruire procedure idonee a rafforzare il coordinamento delle politiche economiche adottate dai singoli Stati membri per massimizzarne i risultati conseguibili con riferimento alla sostenibilità della finanza pubblica e al recupero di soddisfacenti tassi di crescita. In tal senso è particolare significativa la connessione tra le novità in discussione e l'adozione della strategia Europa 2020 per la competitività;
- aggiornare gli strumenti di intervento in presenza di situazioni suscettibili di pregiudicare la stabilità finanziaria dell'UE assumendo anche la sostenibilità dei debiti privati oltre a quella del debito pubblico quale parametro di riferimento.

Il confronto in atto registra l'emersione di due tesi di cui la prima è volta ad enfatizzare il carattere automatico delle regole, sia preventive che sanzionatorie, in presenza di situazione di crisi mentre la seconda sottolinea la necessità di una gestione flessibile delle nuove regole che riconosca uno spazio adeguato alla mediazione politica e al loro adattamento in relazione a specifici interessi comuni di grande rilevanza quale è il finanziamento delle infrastrutture strategiche.

Per questo motivo è indispensabile che le istituzioni italiane si muovano con coerenza nell'individuazione delle esigenze prioritarie del Paese e nella capacità di sostenere con argomentazioni solide le proprie tesi. Governo e Parlamento possono utilmente cooperare a questo scopo. L'azione congiunta di entrambe le istituzioni rafforza ogni iniziativa e ne esalta utilmente il carattere politico accentuando la rilevanza degli interessi nazionali o dei comuni interessi europei che si vogliono far valere.

Le Camere si sono fatte carico di un'iniziativa diretta ad avviare, come metodo di lavoro ordinario, l'attivazione di tavoli di raccordo tra il Parlamento con i membri italiani del Parlamento europeo e con le assemblee regionali in modo da definire alcune linee di intervento comuni su tematiche di carattere strategico. Queste iniziative dovrebbero sostenere e preparare l'organizzazione di conferenze inter-istituzionali da parte del Parlamento europeo su temi cruciali.

La prima materia su cui dovrebbe misurarsi concretamente questo metodo è stata individuata proprio nelle prospettive di sviluppo dell'economia nazionale nel quadro delle nuove regole in discussione a livello di UE.

In questo ambito si potrebbe proporre che la **prima conferenza** dedichi una specifica sezione al finanziamento delle infrastrutture strategiche e agli ostacoli che esse incontrano nelle normative europee. Sul piano politico può essere argomentato che:

- la realizzazione delle reti TEN-T registra un considerevole ritardo che si deve recuperare;
- occorre trovare nuove risorse in presenza della necessità di perseguire rigorose politiche di risanamento della finanza pubblica;
- la leva degli investimenti per le opere infrastrutturali è il primo dei possibili moltiplicatori ai fini dello sviluppo complessivo;
- le reti TEN-T consentono di concentrare su alcune priorità l'azione delle varie istituzioni pubbliche contrastando la propensione alla dispersione degli interventi e la difficoltà di programmazione a medio e lungo termine.

Pertanto si propone che il Governo avvii quanto prima con le competenti commissioni parlamentari (ambiente e lavori pubblici, bilancio, rapporti con l'UE) l'istruttoria per introdurre il tema del finanziamento delle infrastrutture strategiche sia nell'agenda governativa sia in quella delle iniziative tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali per il semestre europeo.

CAPITOLO 6 - Il sottosistema italiano delle infrastrutture di trasporto d'interesse europeo

Introduzione e sintesi dei risultati

Per colmare il ritardo nella dotazione infrastrutturale italiana entro le difficili condizioni di finanza pubblica – ma dal 2008 anche di finanza privata – che prevarranno per un lungo periodo a venire, occorre muoversi contemporaneamente lungo due linee: quella del ridimensionamento dell'insieme delle opere strategiche alle quali dare reale priorità e piena attenzione statale e quella dell'ottimizzazione della loro realizzazione sotto i tre profili delle norme e procedure, dell'acquisizione del consenso, e del finanziamento.

Il primo esercizio – al quale è dedicato questo capitolo – impone che si individui il sottoinsieme delle infrastrutture “superprioritarie”, da scegliere tra quelle indicate dal Programma delle Infrastrutture Strategiche¹⁰³ approvato dal CIPE nel novembre 2010, integrato dagli aggiornamenti delle intese quadro Stato-Regione in corso di definizione. Questo sottoinsieme di infrastrutture “superstrategiche” non potrà - per quanto attiene alle infrastrutture di trasporto - non comprendere le infrastrutture che verranno definite di “*interesse essenziale*”¹⁰⁴ europeo nel processo di revisione delle reti trans-europee, TEN-T, in corso dal 2010 e destinato a concludersi entro il 2011.

L'obiettivo di “rendere sempre più coerente il processo di infrastrutturazione dell'Italia con l'azione portata avanti a scala comunitaria” è, peraltro, obiettivo dichiarato del Documento di Economia e Finanza 2011¹⁰⁵ e misura prevista dal Programma Nazionale di Riforma finalizzato al raggiungimento degli obiettivi dell' “Agenda Europa 2020”¹⁰⁶.

Poiché, come proposto dalla Commissione europea ed accettato da Consiglio informale dei Ministri dei trasporti dell'Unione europea di Gödöllo del febbraio 2011, la revisione dovrà produrre una struttura a due livelli della rete TEN-T, una “rete generale” (*comprehensive network*) ed una “rete essenziale” (*core network*) di particolare valore aggiunto europeo¹⁰⁷, **il sottoinsieme italiano delle infrastrutture di trasporto “superstrategiche” dovrà comprendere l'intera parte italiana della “rete TEN-T essenziale”.**

- a) L'opportunità di considerare “superstrategico” l'intero sottosistema italiano della rete TEN-T prioritaria risulterà, peraltro, pienamente conveniente se, anche grazie all'azione del Governo Italiano, la revisione in corso della politica TEN-T produrrà: **una definizione**

¹⁰³ Programma delle Infrastrutture strategiche (2010), 8^ Allegato Infrastrutture “Programmare il Territorio. le Infrastrutture le Risorse”.

¹⁰⁴ Nel presente documento si utilizza la locuzione “rete essenziale” come traduzione italiana di “*core network*” in coerenza con la versione italiana del Libro Bianco UE “*Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*” COM(2011) 144 definitivo

¹⁰⁵ Documento di Economia e Finanza 2011, Allegato III “Programma delle infrastrutture strategiche”

¹⁰⁶ Documento di Economia e Finanza 2011, Sezione III “Programma Nazionale di Riforma”

¹⁰⁷ Consiglio Informale dei Ministri dei trasporti dell'Unione Europea, Conclusioni della Presidenza ,Gödöllo (Ungheria), 8 febbraio 2011

della rete essenziale – “indivisibile” e “finanziariamente sostenibile” – quanto più possibile coerente con le esigenze del nostro Paese;

- b) **un’assunzione di responsabilità europea nella realizzazione della rete essenziale**, mentre la responsabilità della realizzazione del resto della rete generale TEN-T apparterrà soprattutto agli Stati Membri;
- c) **una disponibilità europea a stabilire mezzi e regole speciali di finanziamento e di contabilità fuori bilancio per le opere ricomprese nella rete prioritaria.**

Il processo di revisione TEN-T in corso dal 2010 si concluderà entro il 2011, ma le proposte di decisione sui temi fondamentali stanno già prendendo forma ed è in questa fase che va intensificata l’interlocazione italiana a tutti i livelli.

E’ un’interlocazione fondamentale, perché la possibilità di uscire dalle trappole finanziarie del modesto finanziamento UE riservato alle TEN-T, dalle difficoltà di ricorrere al debito pubblico anche per la realizzazione di “opere calde” – stante l’obbligo per l’Italia di ridurre il debito *tout court* – e dalle sopraggiunte difficoltà anche dei privati di impegnarsi in finanziamenti di lungo periodo, dipende crucialmente da un accordo da raggiungere in sede europea.

All’idea di giungere a una “rete essenziale”, a una “*core TEN-T network*”, come principale risultato della revisione 2010 della rete TEN-T si è arrivati in sede UE sostanzialmente, per:

- a) le preoccupazioni di non poter assicurare i finanziamenti necessari a completare entro il 2020 i progetti prioritari definiti nel 2004 (modesto budget comunitario, difficoltà delle finanze pubbliche statali, nuove difficoltà della stessa finanza privata);
- b) la necessità di introdurre gli aggiornamenti alla lista di priorità “essenziali” necessari ad adattarsi al nuovo ruolo, molto più aperto che in passato, dell’Europa nell’economia globale.

Il passaggio da un concetto di rete TEN-T finalizzata alla sola integrazione della UE di oggi, e di quella prevedibile sulla base dei processi di ulteriore allargamento in corso, a un concetto di rete essenziale TEN-T capace di mettere in relazione l’UE con i nuovi fuochi dell’economia mondiale (Paesi BRICS¹⁰⁸) dovrebbe divenire comunque la cifra più caratteristica della revisione in corso.

Il funzionamento del mercato interno come strumento di crescita e prosperità per i cittadini europei e il miglioramento della coesione economica e sociale fra tutte le regioni dell’Unione rimangono il primo obiettivo politico della costruzione della rete TEN-T. Ma ad esso si va sempre più accostando quello di rafforzare a livello globale la competitività dell’economia europea, la mobilità dei suoi cittadini e il peso politico crescente dell’Unione con una “*infrastruttura di trasporto che colleghi bene l’Europa con il resto del mondo*”¹⁰⁹.

Questo obiettivo si sta facendo timidamente strada a livello europeo. L’Italia, le cui prospettive di crescita dipenderanno crucialmente nei prossimi anni dalla sua capacità di esportazione, dovrebbe farsene interprete vigorosa ed orientare ad esso anche le proprie priorità interne al fine di esaltare il ruolo degli aeroporti, come nodi terminali orientati all’esterno della

¹⁰⁸ Brasile, Russia, India, Cina e Repubblica Sud Africana

¹⁰⁹ Commissione delle comunità europee, La nuova politica della rete transeuropea di trasporto. Temi di pianificazione e realizzazione, Commission Staff Working Document, SEC (2011) 101 final

rete essenziale TEN-T dedicata al trasporto delle persone, e dei valichi e dei porti, come nodi-terminali orientati all'esterno della rete essenziale TEN-T dedicata al trasporto delle merci.

La definizione di una “rete essenziale” europea è dunque frutto, al tempo stesso, di un ridimensionamento degli obiettivi (d’ora in avanti l’UE si sentirà direttamente responsabile solo della realizzazione della “rete essenziale” lasciando ai singoli Stati Membri ogni responsabilità – soprattutto finanziaria – circa la realizzazione della “rete generale”) e di una potenziale assunzione di maggior responsabilità, anche finanziaria, circa la realizzazione della “rete essenziale”.

Perché l’esercizio si concluda con un risultato a somma positiva occorre che si insista sulla “indivisibilità” della rete essenziale (la rete produrrà i suoi effetti positivi sull’incremento della produttività totale dei fattori di produzione europei solo quando ne saranno completati l’ultimo arco e l’ultimo nodo; non ci si può più accontentare di un insieme disordinato e frammentario di nuovi archi o di nuovi nodi) che deve essere, per definizione, finanziariamente sostenibile e garantita a livello europeo.

La responsabilità europea del finanziamento della rete essenziale va pretesa anche al di là del disposto dell’art. 171 TFEU, comma 1, 3° punto (studi di fattibilità, garanzia di prestito o abbuoni di interesse finalizzati a progetti di interesse comune), in quanto è pienamente compatibile con il Trattato che la Commissione coordini (ai sensi dell’art.171 TFEU comma 2) *“qualsiasi iniziativa utile a favorire il coordinamento delle politiche nazionali che possono avere un impatto rilevante sulla realizzazione delle TEN-T”* (e quale politica ha impatto più rilevante sulla realizzazione delle TEN di quella del suo finanziamento?).

2.1 La rete essenziale italiana di interesse europeo

La definizione della rete europea essenziale è sostanzialmente conclusa a livello tecnico. La metodologia è stata definita da un apposito gruppo di lavoro insediato dalla Commissione, discussa dal Comitato TEN-T, e sottoposta al Consiglio informale trasporti tenutosi nel febbraio 2011 a Gödöllo. La metodologia verrà ora applicata con l’obiettivo di presentare la proposta di revisione delle “Linee guida TEN-T” – dopo una serie di consultazioni bilaterali con gli Stati membri – a Consiglio e Parlamento europei entro l’estate 2011. Il processo di codecisione Consiglio – Parlamento dovrebbe ragionevolmente concludersi entro la fine dello stesso 2011.

La rete essenziale si comporrà di archi prioritari e di nodi prioritari interni ed esterni (valichi, porti ed aeroporti essenziali) ai quali gli archi vanno collegati. Per l’Italia un’applicazione “ragionata” – come si spiegherà più avanti - della metodologia elaborata dalla Commissione dovrebbe produrre:

1. **archi ferroviari: la conferma degli archi** corrispondenti al **PP1** nella tratta dal Brennero a Palermo, al **PP6** dal Fréjus a Trieste - Divaccia e del **PP24** nella sezione Genova - Milano/Novara frontiera svizzera; estensione del PP1 da Napoli a Bari; estensione del **PP23** da (Vienna) Tarvisio a Bologna (con diramazioni da Udine per Trieste e da Treviso per Venezia) e la connessione tra Savona sino alla frontiera con la Francia (via Ventimiglia) sulla linea Genova – Nizza - Marsiglia.
2. **archi stradali: la conferma degli archi allineati ai progetti prioritari ferroviari summenzionati per** la costituzione di corridoi multimodali, o **necessari a decongestionare le principali arterie**, o a connettere i **nodi urbani essenziali o porti essenziali** (specie per

i porti a servizio delle autostrade del Mare), nonché le infrastrutture necessarie a garantire la coesione territoriale ed il superamento dei confini terrestri, quali **valichi e dei trafori alpini** (Ventimiglia, Fréjus, Monte Bianco, San Bernardo, Sempione, Chiasso, Brennero, Coccau e Ferneti). **Tra le opere programmate** (ed inserite nel programma di infrastrutture strategiche approvate del CIPE) vanno ricordate: la **variante di valico appenninico (Sasso Marconi – Barberino del Mugello)**, l'adeguamento della connessione tra il tunnel del Sempione (SS 33–E62) e l'Autostrada A26 Genova Voltri – Gravellona Toce) e tra l'autostrada A5–E26 Torino - Aosta ed il Gran Sanbernardo (SS 27-E 27), l'inclusione della tratta della SS106 Ionica da Taranto a Sibari (con il completamento della Roseto – Sibari) ed il collegamento Sibari – A3 (Salerno –Reggio Calabria), il completamento del “Corridoio Ti Bre” (Mantova – La Spezia), **l'autostrada Valdastico Nord** (Trento - Vicenza), l'autostrada Brescia –Bergamo - Milano, nonché la connessione dorsale medio adriatica Grosseto - Fano (E78) e la rete sarda (SS 131 Cagliari - Porto Torres ed il ramo Nuoro – Olbia della SS 131 c.d.n).¹¹⁰

3. **archi di navigazione interna:** l'inclusione della via di navigazione interna (canale e fiume Po) da Venezia/Ravenna a Mantova – Cremona.
4. **nodi portuali**¹¹¹: il riconoscimento di **quattro sistemi multiportuali**, “*multi port gateways*” e cioè **il sistema dell'Alto Tirreno** (Savona, Genova, La Spezia e Livorno), **il sistema internazionale dell'Alto Adriatico** (Ravenna, Venezia e Trieste con il porto sloveno di Capodistria/Koper ed il porto croato di Fiume/Rijeka), **il sistema Campano** (Napoli e Salerno) ed **il sistema Pugliese** (Bari, Brindisi e Taranto).
Vanno inoltre considerati di interesse prioritario europeo **i porti di puro transhipment** (Cagliari e Gioia Tauro) così come i principali **porti terminali delle autostrade del mare** da individuare sulla base di una ridefinizione del concetto di autostrade del mare da considerare di interesse prioritario europeo anche quando collega Stati membri dell'Unione Europea con Stati vicini (tipicamente i Paesi della sponda nord africana e mediorientale del Mediterraneo).
5. **nodi aeroportuali:** l'inserimento dei tre sistemi aeroportuali strategici di Milano (Milano Malpensa, Milano Linate e Bergamo Orio al Serio), Roma (Roma Fiumicino, Roma Ciampino e Viterbo) e Venezia (Venezia Tesserà e Treviso).
6. **nodi urbani:** la capitale (**Roma**), le principali aree metropolitane in crescita (**Milano, Torino, Napoli, Bologna, Genova**), le altre conurbazioni urbane rilevanti (**Palermo, Bari e Firenze**) e l'area urbana diffusa di **Padova – Treviso – Venezia**.
7. **nodi interportuali:** i centri di consolidamento dei traffici e gli snodi intermodali ubicati lungo la rete ferroviaria essenziale - a servizio delle più importanti tra le sette piattaforme territoriali logistiche¹¹²: del nord-ovest (**Riviera Scrivia e Novara**), del Nord-Est (**Verona**

¹¹⁰ Resta in discussione il passaggio dalla rete generale europea alla rete essenziale del completamento e ammodernamento della E65 (Mestre –Orte-Civitavecchia) e dell'autostrada tirrenica (Genova – Grosseto – Civitavecchia)

¹¹¹ Da intendersi , secondo la definizione ESPO (European Sea Port Organization) come ogni insieme di porti “*che possano dimostrare una stretta relazione operativa, ad esempio perché legati da connessioni “ultimo miglio” ad archi comuni della rete essenziale*”

¹¹² MIT *Linee politiche del piano nazionale della logistica*, dicembre 2010 e Proposta di legge (C 3681 del 30/7/2010) “*Legge quadro in materia di interporti e di piattaforme territoriali logistiche*”

e **Padova**), della Tirreno - adriatica del nord (**Bologna**), della Tirreno - adriatica centrale, della tirrenica sud (**Nola e Marcianise**), della Adriatica sud (**Bari**) e del Mediterraneo sud.

8. interventi da “ultimo miglio” di valorizzazione di archi e nodi essenziali:

- a. Collegamento di porti, interporti e valichi alla rete essenziale stradale e alla rete essenziale ferroviaria ad alta capacità
- b. Collegamento di aeroporti e nodi urbani alla rete essenziale stradale e alla rete essenziale ferroviaria ad alta velocità.

Il collegamento della rete essenziale ferroviaria a porti ed aeroporti “essenziali” è cruciale per mettere in relazione l’UE con i nuovi fuochi dell’economia mondiale (Paesi BRICS) e così rafforzare a livello globale la competitività dell’economia europea e il peso politico dell’Unione e, in essa, quello dell’Italia .

Circa i porti va segnalato che la scelta dei *core multi port gateways* è il prodotto, come si dirà più avanti, della discussione europea sulla miglior organizzazione dell’alimentazione dell’Europa dal mare, con particolare riferimento ai traffici da e per l’Estremo Oriente. Il nodo da sciogliere riguarda la questione del “*se le economie di scala e il miglior collegamento infrastrutturale* (canali navigabili, ferrovie e strade) con l’hinterland europeo dei porti del Mar del Nord continuino a far premio, anche in un orizzonte 2030, sul miglior *transit time*, sui minori *costi energetici* e sulle minori *emissioni di CO₂* garantibili dai porti del Mediterraneo”; naturalmente se questi ultimi sapranno offrire uno sviluppo progressivo alla scala dimensionale ed operativa necessaria.

E’ evidente che lo sviluppo delle infrastrutture dei *core multi port gateways* italiani e di opportuni investimenti nei loro collegamenti alla rete essenziale europea consentirebbero rendimenti crescenti alla portualità e alla logistica europea e permetterebbero finalmente alla portualità italiana di trasformare in vantaggio economico, a favore di tutta l’Europa, il vantaggio geografico della sua localizzazione privilegiata sulla relazione Europa – Estremo oriente.

H’ Una reinterpretazione ragionata della metodologia europea

La metodologia qui applicata per l’individuazione del sottosistema italiano “essenziale” delle infrastrutture di trasporto di interesse europeo parte dalla riconferma dell’insieme degli archi multimodali italiani della rete prioritaria europea, coincidente con i Progetti Prioritari TEN-T definiti nel 2004 e in corso di realizzazione, aggiornati ed adattati alla programmazione italiana, in coerenza con la programmazione europea in tema di definizione dei corridoi ferroviari ERTMS e dei “corridoi ferroviari merci”, e punta sul loro collegamento con i nodi di rilevanza europea essenziale, sia merci (valichi, multiporti, ed interporti) sia passeggeri (nodi urbani, aeroporti), e dei collegamenti tra essi.

Particolare attenzione va dedicata ai collegamenti da “ultimo miglio” capaci di esaltare il valore aggiunto della rete e di avviarne un sollecito guadagno con modesti interventi. Detta metodologia è da considerarsi una reinterpretazione “ragionata” della metodologia adottata dalla Commissione Europea¹¹³ che, come è noto, parte dalla definizione di “nodi primari”, separatamente per il traffico passeggeri e il traffico merci, identifica gli archi multimodali che collegano i nodi primari e gli eventuali punti di intersezione degli archi da riconoscere come “nodi

¹¹³ Commissione Europea (2011) The New Trans-European Transport Network Policy Planning and implementation issues, Documento di Lavoro SEC (2011) 101 Final.

secondari” e, alla fine, fonde la rete essenziale passeggeri con la rete essenziale merci nella “rete essenziale TEN-T”.

La reinterpretazione che segue tiene conto delle conclusioni del Consiglio informale dei Ministri dei trasporti dell’Unione (7-8 Febbraio 2011) di Gödöllő da cui è emersa la necessità di “*tenere in considerazione anche le strategie di sviluppo spaziale degli Stati Membri, specialmente nelle regioni sotto sviluppate*”, ma anche della necessità di rendere più funzionale alle esigenze prospettiche dell’Unione la definizione intrinsecamente “conservativa” che deriverebbe da una applicazione rigida della metodologia comunitaria. L’ambizione è di contribuire a produrre nel caso italiano una definizione della rete essenziale TEN-T maggiormente capace di mettere in valore tutto il potenziale del mercato interno e dell’economia europea, tenendo conto anche della sua crescente necessità di proiettarsi sui mercati globali.

L’esercizio che segue parte, modo per modo, dagli archi, che si considerano storicamente consolidati e/o che identificano le strategie di sviluppo spaziale dell’Italia e va a verificare la capacità della rete che ne risulta di connettere e connettersi ai “nodi essenziali” definiti dalla metodologia comunitaria. La sola eccezione è costituita dall’impossibilità di seguire la metodologia comunitaria nella definizione dei nodi essenziali portuali. La storia e la geografia della portualità italiana non consente di immaginare uno sviluppo all’altezza delle esigenze europee (contributo significativo all’alimentazione dal Mediterraneo dei mercati europei per le merci da e per l’Estremo oriente) centrata su singoli scali, tutti nati e cresciuti dentro le città. L’obiettivo europeo è invece pienamente perseguibile puntando su multiporti – in particolare quello dell’Alto Tirreno e quello internazionale dell’Alto Adriatico — che già oggi agiscono entro un quadro di “*cooperation*”¹¹⁴.

L’individuazione del sottosistema ferroviario italiano d’interesse europeo è avvenuta come segue:

- 1) **individuazione degli “archi essenziali” (*Core links*)** valutando, per quanto possibile, la loro coerenza con i progetti risultanti dalle precedenti iniziative di politica europea ed italiana dei trasporti;
- 2) **selezione dei *Core nodes* essenziali, merci** (multiporti di interesse strategico europeo, interporti) e **passeggeri (*core urban nodes*)** e delle infrastrutture connesse, sulla base dei parametri quantitativi “europei” e sulla base di considerazioni geografiche;
- 3) **priorità alla realizzazione di interventi da “ultimo miglio” tra *Core Nodes* e *Core Links*, in quanto archi cruciali per la più rapida valorizzazione dell’implementazione della rete.**

I risultati ottenuti sono riassunti nei paragrafi che seguono.

∞ⁱ Archi della rete ferroviaria

∞ⁱ ∞ⁱ Progetti Prioritari definiti nella decisione 884/2004

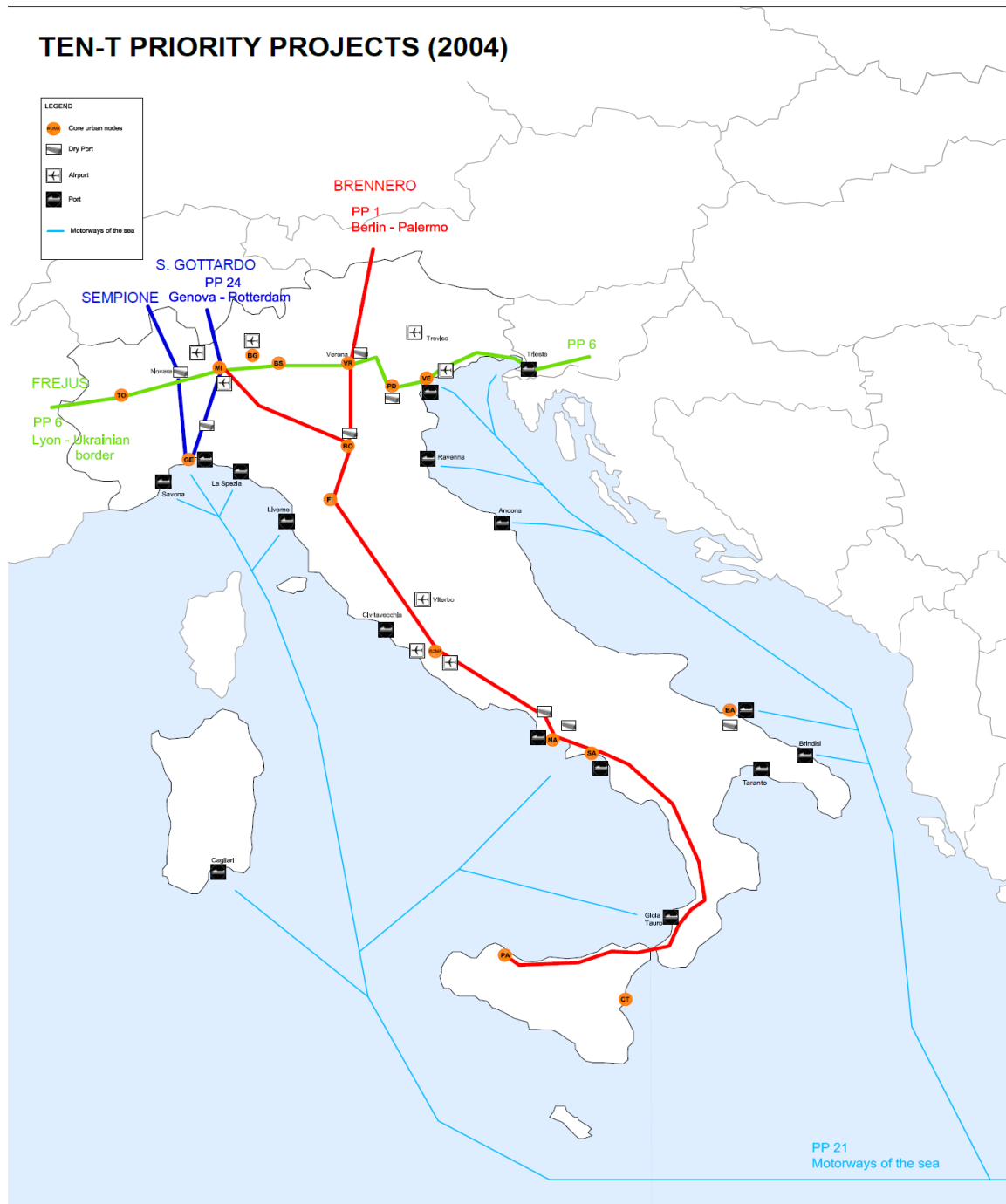
La decisione del 2004 ha già individuato quattro progetti prioritari ferroviari localizzati nel territorio italiano, in corso di realizzazione, e che devono essere confermati come elementi della

¹¹⁴ Sintesi virtuosa di “*cooperation*” e “*competition*” (cooperazione ,ad esempio, nel promuovere l’Adriatico come possibile destinazione presso gli armatori transoceanici e competizione nel conquistare quote di questo traffico a favore di questo o quello scalo del multiporto).

“rete essenziale” che ha finora ricevuto investimenti pubblici e comunitari per un ammontare di circa 35 miliardi di euro ¹¹⁵.

- 1) **PP1** Asse ferroviario Berlino – Verona / Milano – Bologna - Napoli – Messina - Palermo;
- 2) **PP6** Asse ferroviario Lione – Trieste – Divaccia – Lubiana - Budapest - confine ucraino;
- 3) **PP21** Autostrade del Mare che interessa tutti i principali porti italiani;
- 4) **PP24** Asse ferroviario Lione / Genova - Basilea -Duisburg - Rotterdam / Anversa;

Mappa 1 - Progetti prioritari attuali



¹¹⁵ Fonte: TEN-T EA (2010) Rapporto sull'implementazione dei progetti prioritari

Tali progetti interconnettono già i principali nodi della rete italiana e devono essere confermati ed inclusi nella “rete essenziale TEN-T” per assicurarne continuità nel finanziamento e nella realizzazione, soprattutto con riguardo alle sezioni transfrontaliere poste sui valichi alpini del PP6 “Tunnel di base del Fréjus” e del PP1 “nuova ferrovia del Brennero e Tunnel di Base del Brennero”.

∞ *H'* Corridoi merci europei

Il regolamento 913/2010 concernente la creazione di una rete ferroviaria Europea per il trasporto merci competitivo, di recente promulgazione, ha individuato un elenco di corridoi (appendice I del regolamento) che diverranno la “colonna vertebrale” del sistema di trasporto ferroviario merci della UE, garantendo la libera circolazione delle merci nel mercato interno e favorendo il conseguimento degli obiettivi contenuti nella strategia EU 2020 (crescita economica attraverso la mobilità sostenibile). Tali corridoi sono da considerarsi anch’essi dei collegamenti prioritari che si integreranno, per quanto possibile, con i tracciati individuati dai corridoi ERMTS¹¹⁶ e dai progetti prioritari, come per altro già indicato nel preambolo¹¹⁷ al regolamento 913/2010 e come suggerito dal coordinatore per l’implementazione del sistema ERTMS nell’ultimo rapporto annuale¹¹⁸. Inoltre, insistendo su linee convenzionali, in buona parte già in esercizio, congiuntamente ai corridoi ERTMS, i “*Freight Corridors*” della rete ferroviaria italiana potranno essere pienamente operativi in un quinquennio (entro il 2015), garantendo un servizio capace di convogliare i principali flussi merci internazionali intracomunitari sulla lunga distanza¹¹⁹.

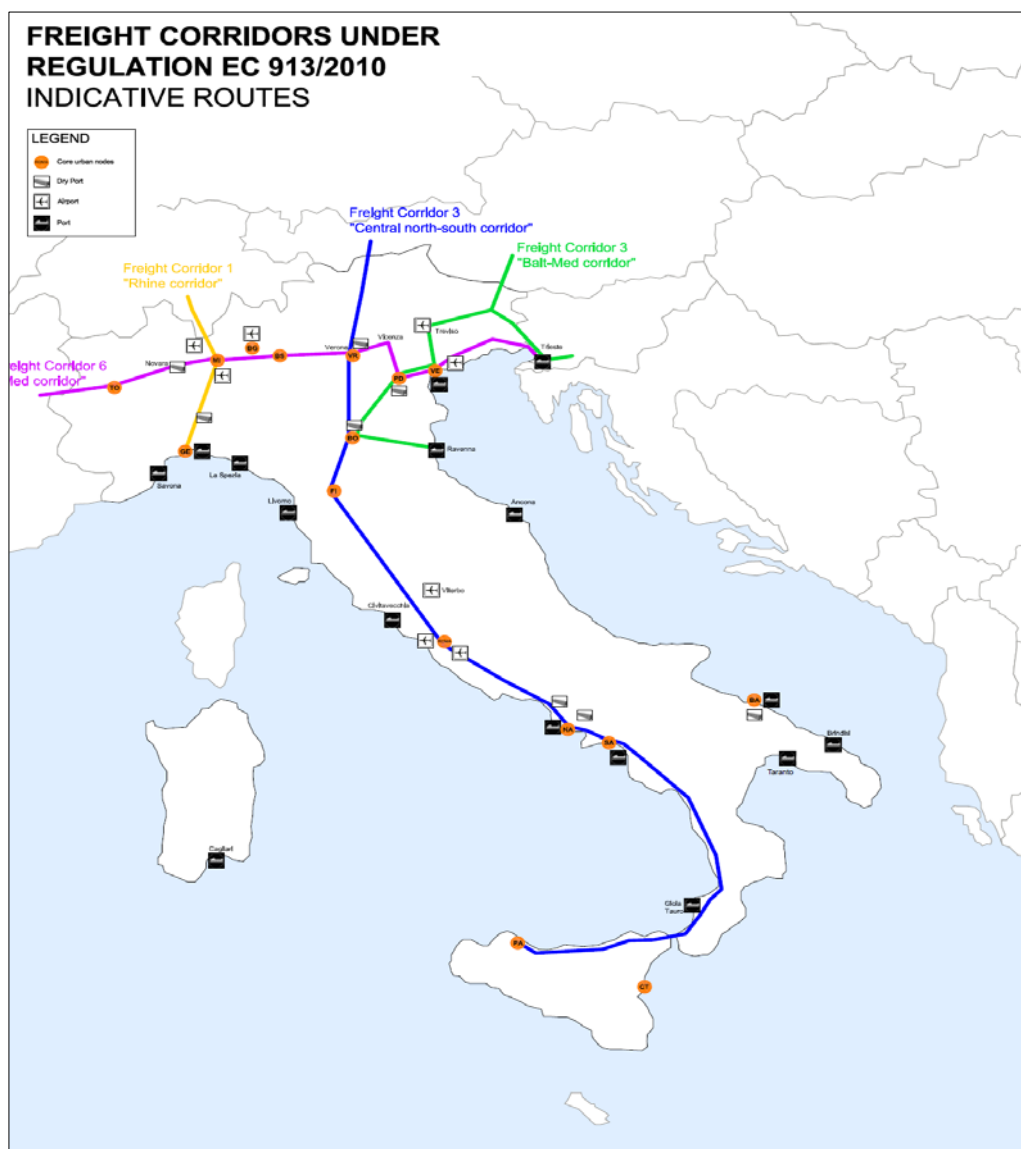
¹¹⁶ European Rail Transport Management System (Sistema di segnalamento e controllo del trasporto ferroviario europeo)

¹¹⁷ “L’attivazione di corridoi ferroviari merci internazionali che formino una rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo dovrebbe essere condotta in modo coerente con la rete transeuropea di trasporto (RTE-T) e/o con i corridoi del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS). A tal fine, è necessario lo sviluppo coordinato delle reti, in particolare per quanto riguarda l’integrazione dei corridoi internazionali per il trasporto ferroviario delle merci nella rete RTE-T esistente e nei corridoi ERTMS [...]” (preambolo al / reg 910/2010)

¹¹⁸ Si veda il paragrafo 2 della relazione del coordinatore per l’implementazione dell’ERTMS. *Integrare le conquiste del passato nella futura rete di tratte merci internazionali e nella futura rete centrale TEN-T*, VINK K. (2010) relazione annuale 2009/2010

¹¹⁹ *Ibidem*

Mappa 2 – Freight Corridors (tracciato indicativo)



Come si nota dalla mappa n°2 “freight corridors”, gli attuali corridoi merci di interesse italiano, già collegano fra di loro i maggiori nodi merci (**porti ed interporti**) e sono connessi al resto d’Europa attraverso i principali valichi alpini: Fréjus (Francia), Sempione e Gottardo (Svizzera), Brennero e Coccau (Austria) e Ferneti (Slovenia).

Nella fase di definizione della rete essenziale, la Commissione Europea dovrebbe rendere coerenti i *freight corridors* con i corridoi ERTMS, data una sostanziale coincidenza dei rispettivi tracciati e apportare gli emendamenti¹²⁰ necessari per garantirne la massima funzionalità nel collegamento degli archi ferroviari con i nodi merci.

¹²⁰Nel caso italiano uno degli emendamenti necessari riguarda la coerenza da ricercare tra tracciato del PP6 e quelli del corridoio merci europeo 5 “Balt-Med” e del corridoio ERTMS D nel Veneto e nel collegamento con il porto di Venezia

Corridoi ERTMS

Nel perseguire l'obiettivo dell'interoperabilità ferroviaria indispensabile per la creazione di un mercato unico europeo dei servizi di trasporto ferroviario, con la decisione DEC (2009) 5607 è stata individuata la rete ferroviaria da dotare dei sistemi di segnalamento e controllo avanzati ERTMS che, anche sulla base di un piano aggiuntivo di installazione volontaria su base nazionale, verrà implementato entro il 2020. I corridoi ERTMS (e le restanti tratte derivanti da intese nazionali) insistono sulle linee convenzionali più importanti attualmente in esercizio e destinate quindi a soddisfare la maggior parte del traffico merci e passeggeri. Coerentemente con gli obiettivi della revisione della TEN-T quindi, la rete essenziale dovrebbe includere anche tutte le sezioni incluse nella rete nazionale da equipaggiarsi con l'ERTMS, includendo i collegamenti ai principali nodi generatori di traffico merci e passeggeri¹²¹.

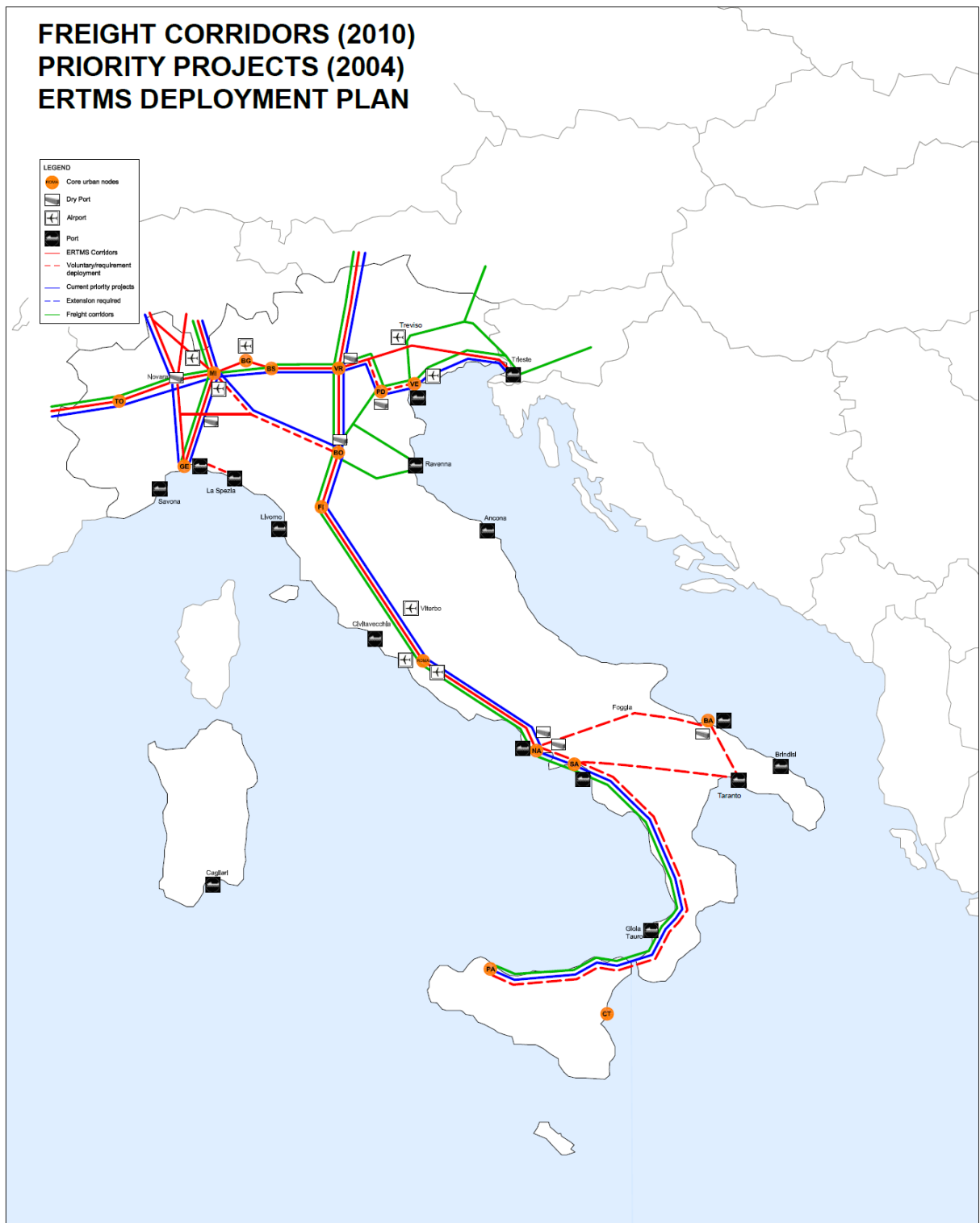
Anche in questo caso la rete ERTMS va resa compatibile con i corridoi merci e i progetti prioritari in modo che tutta la rete essenziale (ultimo miglio di collegamento ai nodi essenziali incluso) sia dotata dei necessari sistemi di segnalamento e controllo di ultima generazione.

La politica comune dei trasporti ferroviari e l'Italia: progetti prioritari, corridoi ERTMS e merci

I progetti prioritari, i corridoi merci e la rete ERTMS, considerati congiuntamente, definiscono di fatto, la base del sottosistema ferroviario essenziale italiano di interesse europeo, congiungendo i principali nodi merci e passeggeri italiani, come si vede dalla mappa n°4 " *unione dei progetti prioritari, dei corridoi ERTMS e dei corridoi merci*".

¹²¹ L'elenco completo dei principali nodi e centri di carico si trova nell'elenco dell'Appendice II della decisione (2009) 5607, "recante modifica della decisione 2006/679/CE relativa alla specifica tecnica di interoperabilità per il sottosistema «Controllo-comando e segnalamento» del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale."

Mappa 3 - Unione dei progetti prioritari, dei corridoi ERTMS e dei corridoi merci



Nonostante l’approccio “top – down” adottato dalla Commissione europea che ha cercato di definire in autonomia una proposta di rete essenziale di interesse strategico europeo, anche solo la conferma (ed il conseguente stanziamento delle risorse necessarie al suo completamento) “degli impegni” presi sia da parte della istituzioni comunitarie sia da parte delle istituzioni italiane basterebbe ad identificare – con poche modifiche - il sottosistema ferroviario italiano di interesse europeo quale parte della rete essenziale.

Le principali integrazioni riguardano:

- 1) **L’estensione del PP1 tra Napoli a Bari e lo sfioro Catania Palermo.** Il primo viene realizzato attraverso una linea “mista”¹²².

La Napoli-Bari è di fatto l’anello mancante tra i due nodi metropolitani ed i due core ports di Napoli e Bari ed anche un collegamento tra le due capitali degli stati membri (Roma – Atene) e potenzia l’attuale linea in esercizio e già inserita nel National deployment plan ERTMS italiano.

La linea Catania – Palermo vuole invece interconnettere i due principali nodi urbani, portuali e aeroportuali per aumentare la “coesione” europea nel contesto insulare siciliano.

- 2) **Il PP23 Gdynia / Gdansk – Vienna da estendere** sino a Udine/Venezia – Bologna – Ravenna da un lato e Udine - Trieste Koper dall’altro. Estensione coerente con la metodologia europea perché migliora le interconnessioni di due capitali di stati membri (Italia ed Austria); perché realizza un nuovo “corridoio dei due mari” Adriatico - Baltico attraverso un’asse ferroviario verso l’Europa Centro – Orientale, che consente di “controbilanciare” geograficamente il PP24 (che collega il Mar del Nord con il mar Tirreno).

Per quanto concerne la tratta italiana del PP23, il rinnovamento delle connessioni ferroviarie è già stato effettuato e non comporterebbe alcun ulteriore investimento, mettendo invece in valore una connessione ferroviaria – la cosiddetta “Pontebbana” da Udine al confine di Tarvisio Boscoverde – ad oggi abbondantemente sottoutilizzata.

Infine, l’estensione del PP23 verrebbe a coincidere (in buona parte) con il tracciato del *freight corridor* n°5, così come individuato dal regolamento 913/2010, dando seguito a una delle decisioni programmatiche già definite nell’ambito della politica europea dei trasporti.

- 3) **Il Collegamento Savona – Ventimiglia (confine francese)** che include i lavori per il raddoppio e spostamento della galleria San Lorenzo al Mare – Andora e si muove nell’ottica di interconnessione alla rete ferroviaria francese verso Nizza e Marsiglia.

A tale sotto sistema devono essere però garantiti i collegamenti con i principali nodi di movimentazione merci e passeggeri da e verso l’esterno: porti ed aeroporti.

Il così detto “ultimo miglio” ferroviario infatti è un anello mancante (o un collo di bottiglia) che rischia di compromettere la funzionalità dell’intera rete. Le risorse finanziarie dovrebbero essere concentrate e dedicate non tanto al completamento di questi nodi (che hanno dimostrato di essere in grado di attrarre “autonomamente” sufficienti risorse finanziarie dal settore privato), quanto alla realizzazione dell’interconnessione tra i nodi e i principali assi ferroviari. In particolare, la connessione dei nodi portuali dovrebbe essere garantita con gli assi ferroviari, sia misti, sia quelli

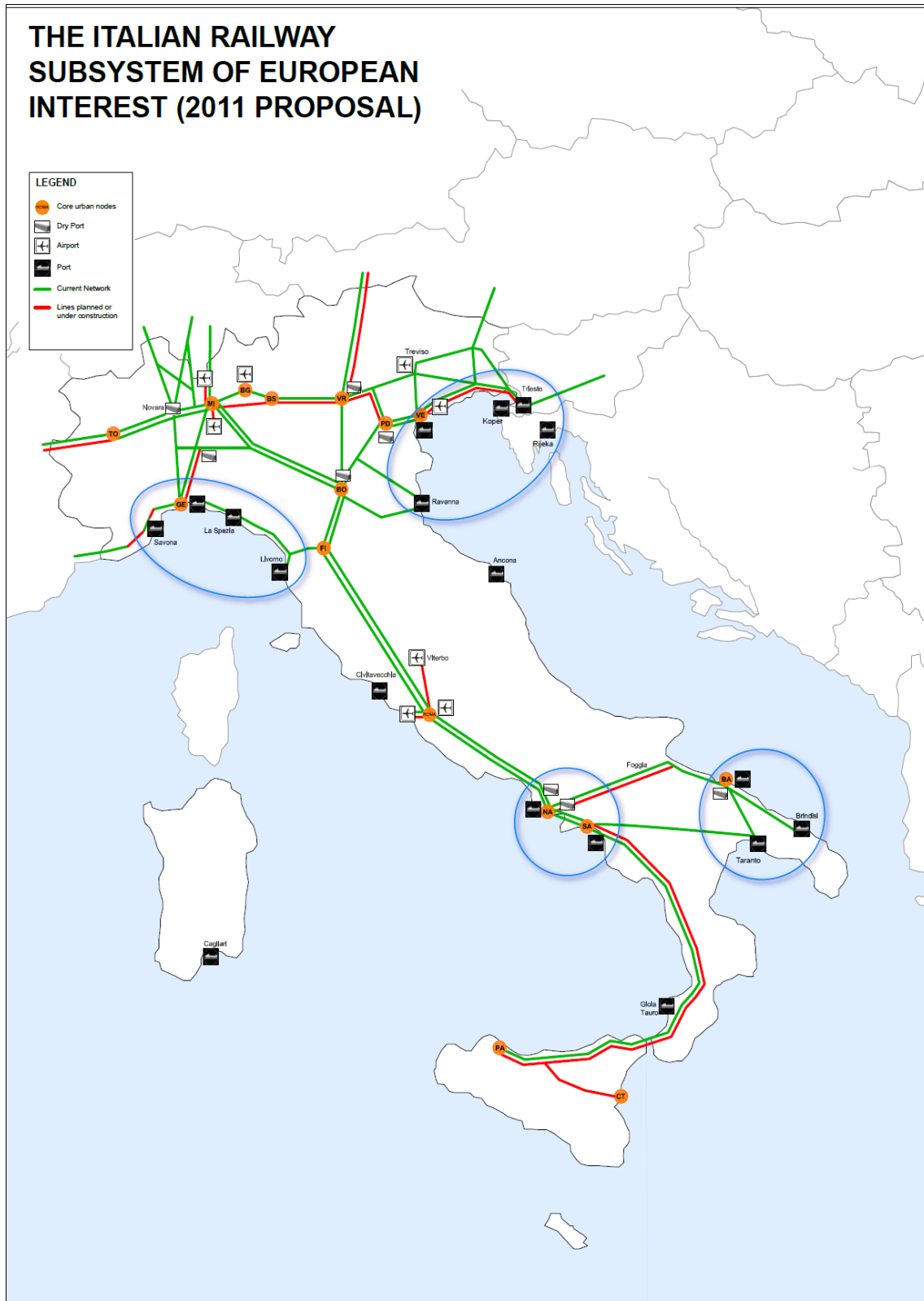
¹²² La linea mista consente l’esercizio per il trasporto merci e passeggeri e si distingue dalla tipologia AC/AV per la progettazione che avviene con gradienti più ridotti e raggi di curvatura adatti a consentire l’utilizzo merci ed interconnessa al resto della rete, consentendo un utilizzo congiunto.

aventi funzione di Alta Capacità, mentre per quanto concerne gli aeroporti strategici intercontinentali dovrebbe essere garantita l'interconnessione con linee ad Alta velocità.

Il sottosistema ferroviario italiano di interesse europeo

Combinando quanto finora esposto risulta possibile tracciare il sottosistema ferroviario italiano essenziale di interesse europeo che è riassunto nella mappa 5. Come si nota, buona parte della sottorete italiana è già stata costruita ed è operativa. Alcune **componenti** (in rosso) **invece necessitano pesanti interventi di ammodernamento, o sono in fase di pianificazione o progettazione**. Buona parte di tali interventi è già presente nei progetti prioritari correnti o nelle integrazioni richieste dal governo italiano.

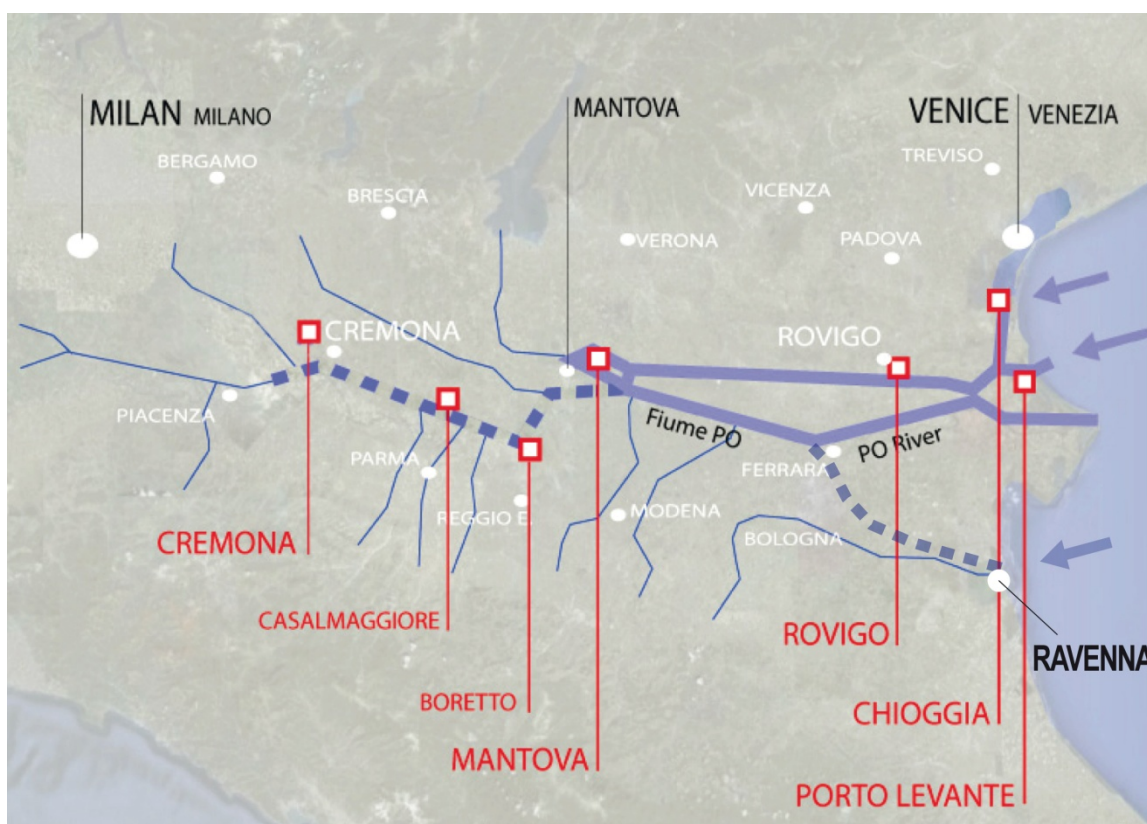
Mappa 4 - Il sottosistema ferroviario italiano di interesse europeo



5^o Archi della rete: collegamento Fluviale Venezia / Ravenna – Mantova

Dal 2003 è entrata progressivamente in servizio l'idrovia padano - veneta, tra Mantova e Chioggia (attrezzata per il traffico di chiatte di Classe V CEMT), lunga 135 km e che, utilizzando il sistema di canali del Fissero – Tartaro – Canal Bianco, consente di effettuare trasporti fluviali di merci e passeggeri tra i porti di Venezia, Chioggia e Mantova - Porto Valdarò. Sono in corso i lavori per l'adeguamento anche di un secondo ramo che consentirà il raggiungimento Mantova lungo il fiume Po e attraverso l'Idrovia Ferrarese da Pontelagoscuro e Porto Garibaldi - Porto Corsini. Infine, sono in programma gli escavi per consentire l'adeguamento della navigabilità fluviale da Mantova a Cremona.

Mappa 5 - Il sistema padano di navigazione interna

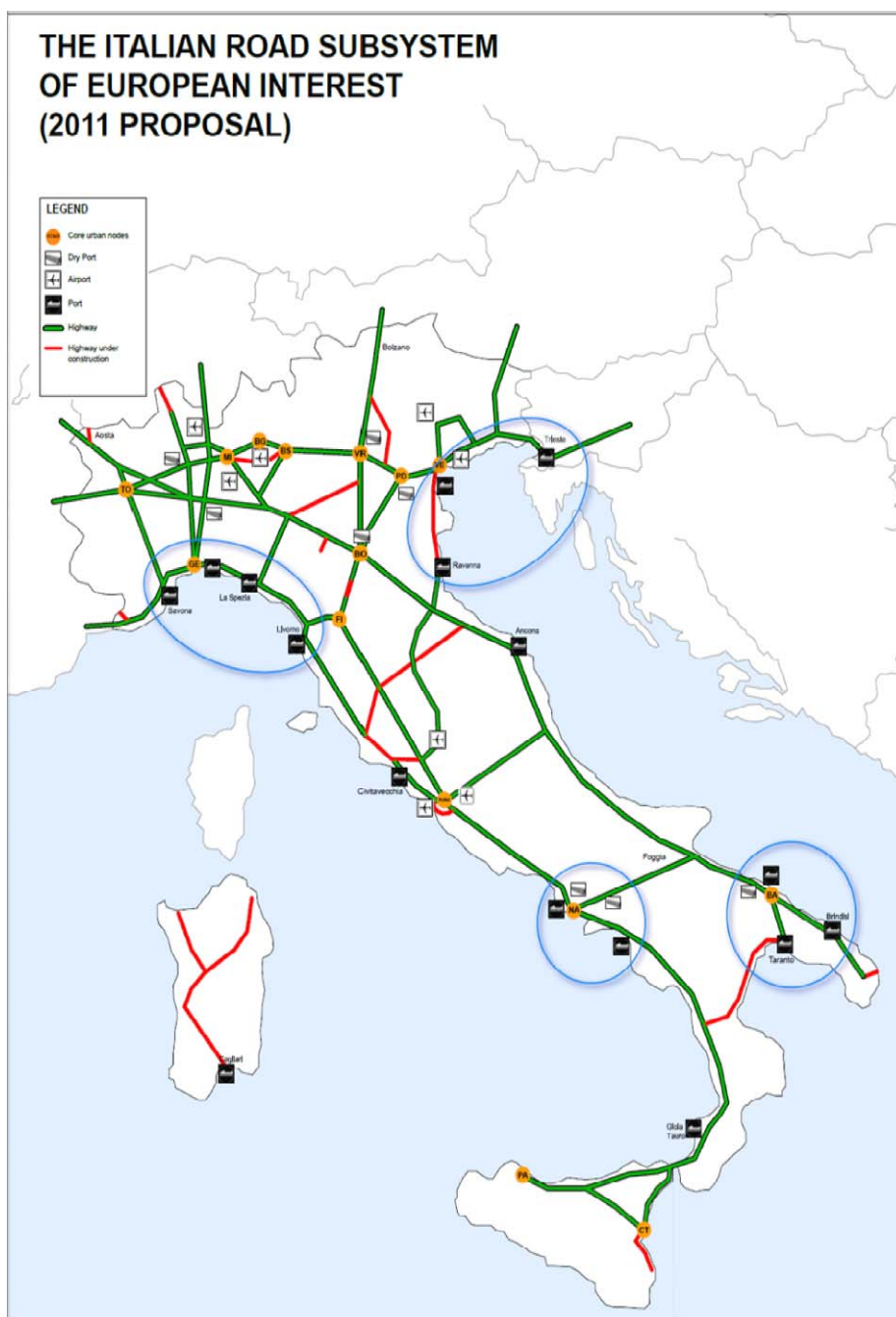


La Commissione Europea ha sottolineato l'importanza strategica di tale idrovia – l'unica dell'Europa Meridionale – contribuendo direttamente alla sua implementazione con contributi finanziari. L'asta dell'Idrovia Padana, inclusi i collegamenti per il porto di Ravenna ed il porto di Venezia, dovrebbe costituire un arco della "rete essenziale TEN-- T".

Archivi della rete stradale

L'individuazione del sottosistema stradale italiano essenziale di interesse europeo dovrebbe avvenire, innanzitutto in un'ottica di integrazione con gli assi ferroviari della rete essenziale ai fini della creazione di corridoi multimodali. Si tratta di archi che riguardano spesso tratte autostradali già esistenti¹²³, con alcune integrazioni, che rispondono alle esigenze di traffico o di interconnessione dei vari nodi.

Mappa 6 - Il sottosistema stradale italiano di interesse europeo (2011 proposta)



¹²³ Ad esempio al tracciato del PP1 corrispondono le autostrade A22 Brennero Modena, A1 Milano Napoli, A3 Napoli Reggio Calabria e la A 20 Messina Palermo

Il sottosistema italiano di interesse europeo deve essere interconnesso al resto della rete dell'Unione. A tale scopo sono stati individuati i seguenti punti di frontiera: **Ventimiglia**, ed i **trafori del Fréjus** e **Monte Bianco** con la Francia, il trafori del **San Bernardo** e del **Sempione** ed il **valico di Chiasso** con la Svizzera (frontiera UE), i valichi del **Brennero** e di **Tarvisio - Coccau** con l'Austria e di **Trieste – Ferneti** con la Slovenia. I collegamenti con questi punti di frontiera rispondono alle necessità della rete essenziale. Tuttavia si rendono necessari alcuni lavori (già programmati) per il miglioramento della viabilità esistente, per la SS33-E62 da Domodossola sino al traforo del Sempione¹²⁴ o della connessione tra Aosta ed il traforo del San Bernardo, tra la E27 e la SS 27.

Per quanto concerne gli assi stradali paralleli agli assi ferroviari di interesse europeo le “integrazioni” necessarie riguardano **la nuova connessione “BREBEMI” Brescia - Bergamo - Milano** quale tratta utile per decongestionare la A4 (parallela al PP6), la variante di valico tra Barberino del Mugello e Sasso Marconi (parallela al pp1) o il già citato collegamento al traforo del Sempione (parallelo ad un ramo del PP24). Ulteriori integrazioni sono funzionali a consentire una migliore connessione con alcuni dei nuovi nodi essenziali, quali ad esempio il completamento del corridoio Tirreno Brennero (La Spezia – Mantova) che connette il porto di La Spezia con la Pianura Padana (PP1-PP6) o la Valdastico Nord (a servizio del PP1-PP6) **o la Torino Piacenza Brescia** (A21 E74). L'asse **Autostradale Mestre – Ravenna – Cesena – Orte – Civitavecchia** (E45-E55), l'opera autostradale più rilevante¹²⁵, dovrebbe essere incluso nella rete essenziale quale connessione indispensabile tra i porti essenziali ed i nodi essenziali (Civitavecchia, Ravenna e Venezia con Bologna). Alcuni collegamenti sono invece necessari a servire i principali nodi urbani - quali ad esempio la bretella Civitavecchia–Fiumicino–Tor de Cenci–Cisterna Valmontone - necessaria per completare “*l'anello esterno di Roma*”.

Gli Archi stradali lungo la **Costa Tirrenica** (da Ventimiglia a Civitavecchia) ed **Adriatica - Ionica** (da Bologna ad Otranto, includendo anche l'attuale ramo Brindisi Taranto) sono da considerarsi fondamentali per la rete essenziale in quanto toccano numerosi nodi urbani essenziali e porti prioritari essenziali . Buona parte di questa rete è già esistente e non necessita di ulteriori interventi di adeguamento, se si eccettua, per la costa Tirrenica, **la tratta Rosignano Marittimo – Civitavecchia** (completamento della A12 Genova – Civitavecchia E80) e, per la costa adriatica¹²⁶ la sezione **Lecce – Maglie – Otranto** (SS16 Adriatica) e **per il ramo Ionico**, la sezione **Roseto – Sibari della SS106 Ionica e la bretella di collegamento tra Sibari – e Firmo A3** (Salerno Reggio Calabria), quale connessione tra il Porto di Taranto¹²⁷ e la A3. Per quanto concerne il collegamenti Est – Ovest, gli archi essenziali sono finalizzati ad assicurare la coesione territoriale, si segnalano l'autostrada **Grosseto – Fano** (in corso di progettazione e corrispondente alla strada europea E78), la A24, Roma - L'Aquila e la A16, Napoli - Canosa di Puglia.

Ad obiettivi di coesione è finalizzata infine, la **rete stradale della regione Sardegna**, da strutturare per servire in maniera efficiente il porto di Cagliari, quale nodo prioritario per i collegamenti dell'isola con il resto del continente. A tal proposito, la rete prioritaria stradale

¹²⁴ Il tracciato Genova – Traforo del Sempione è composto dalla A26 Genova Voltri – Gravellona Toce ed al tracciato della SS33 E62 da Orvasso a Domodossola (superstrada a due corsie) mentre da Domodossola al Confine la strada ha una sola corsia; quest'ultima tratta necessita interventi di adeguamento. Nel complesso il tracciato corrisponde ad un ramo del PP24 ferroviario

¹²⁵ In alcuni punti il tracciato necessita di alcuni lavori di adeguamento (già programmati) e mentre alcune tratte Mestre – Ravenna (“nuova romea commerciale”) e la Orte – Civitavecchia devono essere costruite ex novo.

¹²⁶ L'arco stradale prioritario adriatico è composto dall'Autostrada A14 Bologna Taranto sino a Bari, dalle superstrade (strade statali a scorrimento veloce) SS379 Bari- Brindisi e SS613 Brindisi –Lecce. Nella sezione Cesena Brindisi coincide al tracciato della strada europea E55.

¹²⁷ La sezione della SS 106 Ionica presenta le caratteristiche di strada statale a scorrimento veloce.

dovrebbe includere il principale asse viario sardo, la SS 131 (E25) “Carlo Felice” Cagliari - Porto Torres e la diramazione SS 131 d.c.n verso Nuoro ed Olbia.

☞ Nodi Essenziali

☞ Porti

La Commissione Europea ha adottato tre criteri di selezione per l'individuazione dei porti essenziali: una **soglia quantitativa**, un criterio di **bilanciamento geografico** per assegnare un porto prioritario lungo ogni costa delle “macro regioni” europee ed “**un’ottimizzazione funzionale**” per alcuni scali portuali legati ai servizi di ferry boat.

Il primo parametro **quantitativo di selezione, sia nella versione originaria**¹²⁸ sia nella modifica proposta dalla Commissione¹²⁹ e da ESPO¹³⁰, è **basato sui volumi di traffico passati**, che mettono in evidenza i grandi scali atlantici e del mare del Nord, ma non risponde necessariamente alle esigenze di sviluppo della portualità europea, oltre a non tenere conto delle caratteristiche storiche e geografiche della portualità Mediterranea ed Italiana¹³¹.

Nel mar Mediterraneo, in special modo in Italia, per ragioni storiche, l'espansione dei porti è stata limitata o dalla crescita del tessuto urbano delle città o dalla carenza di spazi disponibili per le caratteristiche geografiche della costa (eg rilievi montuosi). In questo contesto per rispondere alla domanda crescente di spazi generata dalle esigenze della logistica e della portualità, la sola strada possibile è quella dell'**integrazione** tra porti vicini, che competono e cooperano allo stesso tempo, secondo il modello dei sistemi multi portuali (*multiport gateway*).

In Italia sono **quattro i sistemi multi portuali** che soddisfacendo esigenze potenzialmente europee vanno inclusi tra i nodi della rete essenziale:

- **due nell'Italia Settentrionale:**
 - **il Nord Tirreno** che include Savona, Genova, La Spezia e Livorno;
 - **il Nord Adriatico** che include Ravenna, Venezia e Trieste oltre al porto sloveno di Koper e a quello croato di Rijeka;
- **due nell'Italia Meridionale:**
 - il sistema **Campano** con i porti di Napoli e Salerno;
 - ed il sistema **Pugliese** con i porti di Brindisi, Bari e Taranto.

Identicamente dovrebbero essere inclusi nella rete essenziale europea i porti **di transhipment dell'Italia meridionale (Cagliari e Gioia Tauro)** per la peculiarità della loro attività (intermediazione tra flussi di traffico marittimo) che non genera flussi rilevanti di traffico terrestre.

¹²⁸ Criterio 1:” They represent a port with an annual transhipment volume of at least 1 % of the total transhipment volume of all EU seaports, either bulk or non-bulk” [SEC (2011) 101].

¹²⁹ La successiva modifica ha proposto un indicatore di soglia (*bulk/threshold bulk + non bulk/threshold for non bulk* > 1,0).

¹³⁰ La Metodologia suggerita da ESPO invece, propone soglie quantitative differenziate incrementando il volume del traffico unitizzato (auto, trailers, containers, merci varie) che pur essendo inferiore del traffico rinfusiero in termini di peso, genera maggiore domanda di trasporto terrestre e di includere anche i passeggeri nella selezione dei porti (si veda ESPO (2011) *Trans-European Transport Networks (TEN-T) methodology paper, Response from ESPO*

¹³¹ Applicando le sole soglie quantitative infatti, solo un numero molto limitato di Porti potrebbe essere incluso nella *core network*: Augusta, Cagliari Genova, Gioia Tauro e Livorno, Taranto, Trieste per il settore non rinfusiero.

Circa i **porti** specializzati nelle autostrade del Mare (attualmente in Italia **Civitavecchia e Ancona**) la loro definizione non può prescindere da una rivisitazione del concetto di “autostrade del mare di interesse europeo” che riconosca l’utilità di estenderne il campo di applicazione alle relazioni con la sponda sud del Mediterraneo.

🏙️ Nodi urbani

I nodi urbani hanno un ruolo fondamentale nella “rete essenziale” in quanto generatori ed attrattori di flussi di traffico passeggeri e merci da servire con archi della rete trans europea essenziale. I nodi urbani identificati applicando la metodologia della Commissione¹³² sono: oltre alla capitale (**Roma**) ed alle principali aree metropolitane di crescita¹³³ (**Milano, Torino, Napoli, Bologna e Genova**), le altre maggiori conurbazioni urbane anche nella forma di *city clusters*.

L’individuazione delle aree metropolitane rilevanti al di là della soglia quantitativa (il milione di abitanti)¹³⁴, comporta il riconoscimento del rango di nodi essenziali a **Palermo e Bari**, capitali meridionali, e ai *city clusters* del “quadrilatero veneto” (**Vicenza - Padova – Venezia - Treviso**) e **di Firenze**¹³⁵. Infine il nodo urbano di **Cagliari**, pur non rispettando il criterio quantitativo, dovrebbe essere considerato essenziale in un’ottica di coesione per il ruolo di connessione della Sardegna col resto del continente.

✈️ Nodi aeroportuali

Gli aeroporti vanno considerati *core nodes* quando funzionano come punti d’accesso per il traffico passeggeri intracomunitario ed extracomunitario a nodi urbani e metropolitani rilevanti¹³⁶. Nel caso italiano, **la specializzazione funzionale**¹³⁷ esistente tra diversi scali posti nelle vicinanze di uno stesso nodo urbano, suggerisce il ricorso all’impiego del concetto di “**sistema aeroportuale**” anziché di singolo aeroporto, analogamente a quanto è stato proposto per i porti.

Si possono così individuare come “aeroporti essenziali” i sistemi aeroportuali¹³⁸ di **Milano** (Malpensa – Linate – Orio al Serio), **Roma** (Ciampino – Fiumicino – Viterbo), **Venezia** (Treviso – Tesserà)¹³⁹.

¹³² A. Nodes would be classified as primary nodes - either for passenger or for freight traffic, or for both - if they meet one of the following criteria: 1). They are a capital city of an EU Member State.[....], 2) They are categorised as a “METropolitan Growth Area” (MEGA in the ESPON20 Atlas 2006. “Weak MEGAs” with less than 0.5 million inhabitants are excluded from the primary nodes. 3) They form a conurbation or a city cluster which exceeds 1 million inhabitants, including their corresponding environs as defined by the corresponding NUTS 3 zones (as far as there is a direct functional interrelation)” [SEC (2011) 101 FINAL].

¹³³ Criterio individuato sulla base delle ricerche condotte e legate dell’ESPON, e disponibili nello studio (ESPON 2006)

¹³⁴ Il concetto che è stato applicato si basa sui risultati delle ricerche condotte nel quadro dell’iniziativa dell’ESPON (le Aree Urbane Funzionali – di carattere nazionale o internazionale) ed l’individuazione delle Aree urbane allargate (LUZ) condotto nel quadro dello studi di EUROSTAT “Urban Audit”.

¹³⁵ Il nodo di Firenze può anche essere considerato un nodo “secondario” perché derivante dall’intersezione del PPI con il collegamento verso il nodo portuale di Livorno.

¹³⁶ “An airport or group of airports, located in a city or conurbation which qualifies as a “primary node”, is also classified as “primary node”. [SEC (2011) 101 P.25]

¹³⁷ Ad esempio, nel caso di Milano, Bergamo Orio al Serio è specializzato nei voli a basso costo e nei cargo, Milano Malpensa nei voli intercontinentali o nel settore tradizionale dei voli europei, mentre Linate sta assumendo, dei Voli di Linea, o funzione di City Airport.

¹³⁸ La mappa degli aeroporti essenziali italiani individuati da quest’analisi è sostanzialmente in linea con le indicazioni dell’ultimo piano aeroportuale nazionale di recente elaborazione con un orizzonte 2030 One Works, KPMG, Nomisma (2010), Stato del sistema aeroportuale italiano. Scenari e strategie di sviluppo

Nodi essenziali: gli interporti

La metodologia per l'individuazione della rete essenziale utilizzata dalla Commissione Europea non si sofferma in dettaglio sugli interporti¹⁴⁰, che hanno invece un ruolo chiave nell'organizzazione dell'attuale sistema logistico¹⁴¹. Secondo la metodologia comunitaria gli interporti sono considerati solo nodi “secondari” quando si trovano all'intersezione di due assi essenziali “primari”. Nel caso italiano ci aiuta il piano nazionale della logistica e la proposta di legge quadro n°3681 “*in materia di interporti e piattaforme logistiche territoriali*” che propongono l'individuazione di sette piattaforme logistiche territoriali che coprono l'intero territorio nazionale e che sono servite dai maggiori interporti italiani.

Tabella 8 - Piattaforme logistiche

Area Geografica	Principali Interporti¹⁴²
Piattaforma Logistica del Nord Ovest	Rivalta Scrivia -Novara
Piattaforma Logistica del Nord Est	Pad ova – Verona
Piattaforma Logistica del tirreno adriatica del nord	Bologna
Piattaforma Logistica del tirreno adriatica centrale	Jesi
Piattaforma Logistica tirrenica sud	Nola – Marcianise
Piattaforma Logistica adriatica sud	Bari
Piattaforma logistica del Mediterraneo	

Proposta di Legge n°3681 del 30/07/2010

Si noti che i principali interporti e le maggiori piattaforme logistiche sono già poste lungo gli assi ferroviari e stradali di interesse europeo ed a servizio dei principali core ports. Fa eccezione il solo Interporto di Jesi. Apparirebbe quindi come necessario considerare nodi prioritari gli interporti di Rivalta Scrivia, Novara, Verona, Padova, Bologna, Nola, Marcianise e Bari.

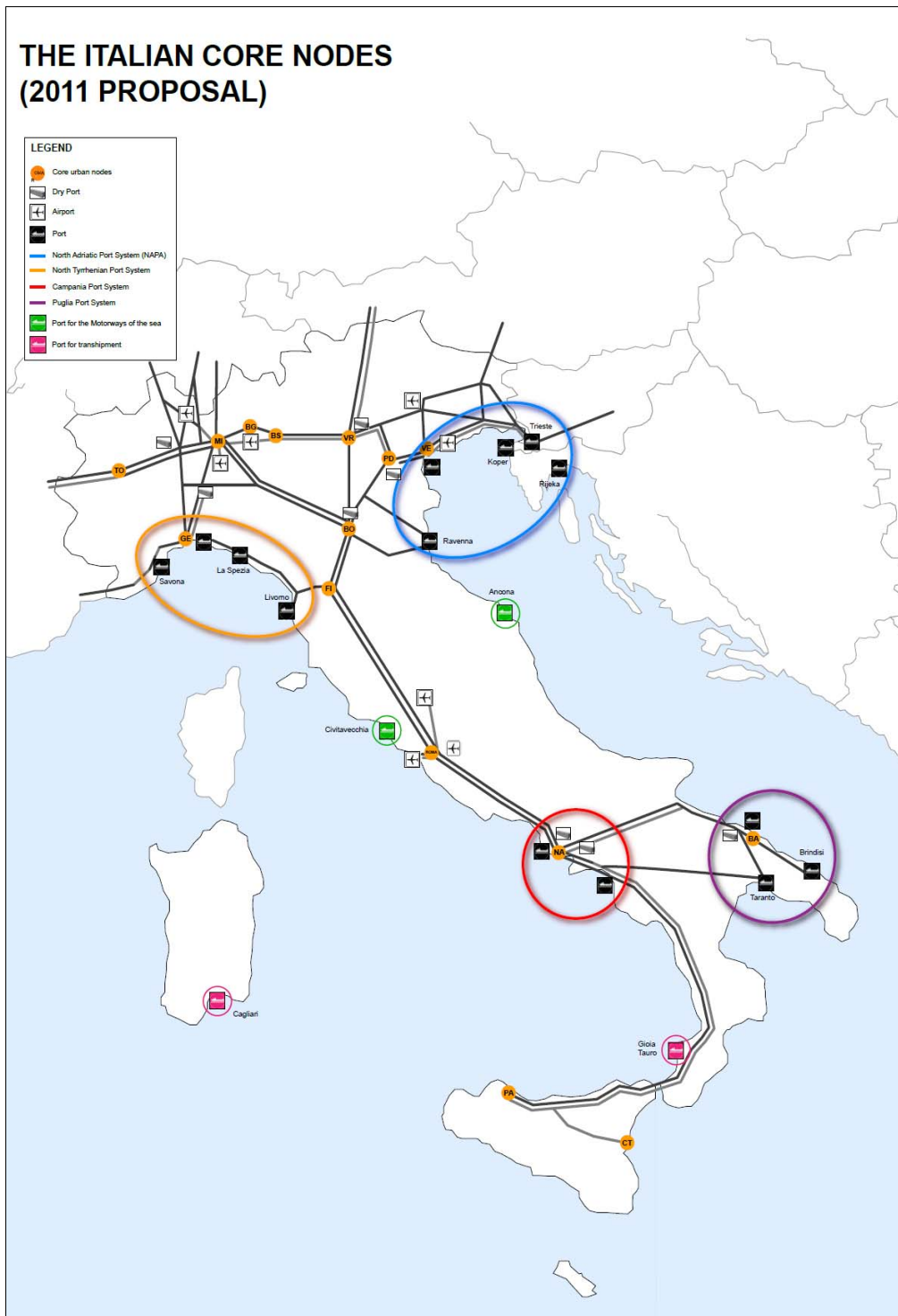
Mappa 7 - I nodi della rete essenziale italiana

¹³⁹ A tale elenco aggiungono potrebbero essere aggiunti i sistemi Toscana (Firenze e Pisa), Napoli (Capodichino-Grazianise-Salerno), e Pugliese (Bari – Brindisi) e gli aeroporti di Torino, Genova, Palermo e Catania, che pur servendo nodi urbani di primaria importanza, non possono essere inclusi portuali nella rete prioritaria poiché non contengono alcun scalo qualificabile come gateway intercontinentale.

¹⁴⁰ E' stata introdotta successivamente una soglia minima di traffico è stata prevista solo per l'inserimento nella comprehensive network ma non nella rete essenziale.

¹⁴¹ “*Inland ports, which mark the crossing point of a core network inland waterway and another Core network link, are classified as primary nodes for freight traffic, provided they are located in a “primary” node [....]*” (SEC 2011 (101), p.26)

¹⁴² Tabella preliminare – fonte UIR



🔒 L'ultimo miglio ferroviario

Il sottosistema ferroviario italiano essenziale di interesse europeo deve essere interconnesso con i principali nodi merci e passeggeri affinché si possa creare una rete di trasporto multimodale efficiente. In tale contesto risulta particolarmente importante verificare il c.d. “ultimo miglio”, ovvero l'interconnessione tra i terminali e la rete principale necessario a garantire l'accessibilità, declinata sia in termini di capacità disponibile che in termini di rapidità di accesso a porti ed aeroporti.

Per alcuni terminali “l'ultimo miglio” può essere costituito anche da sezioni ferroviarie abbastanza lunghe. Per il trasporto merci, tali connessioni dovrebbero essere composte in prevalenza da tratte ad Alta Capacità o miste, mentre per i passeggeri, da tratte ad Alta Velocità, miste ovvero da altre connessioni a guida vincolata (metropolitana, *light rail*, *people movers* etc.).

🔒 L'ultimo miglio aeroportuale

Ad esclusione di **Malpensa e Fiumicino** (gateway intercontinentali), l'interconnessione tra gli aeroporti italiani e la rete ferroviaria è ad oggi ancora deficitaria, causando un aumento dei costi esterni (ambientali e di congestione della rete viaria), incrementando i tempi di viaggio e riducendo, in ultima analisi l'attrattiva di aeroporti e ferrovia.

In tal senso, la *rete essenziale* dovrebbe includere i collegamenti ferroviari tra gli aeroporti dei principali centri urbani e la rete prioritaria o con la rete di trasporto urbano. Già in passato, buona parte dei finanziamenti TEN-T concessi al settore aeroportuale Italiano (ad esclusione dei fondi per la costruzione dell'Aeroporto di Malpensa), è stata indirizzata a studi per il miglioramento dell'accessibilità ai terminal aeroportuali, sebbene tale ammontare risulti limitato ad un totale di 7.4 milioni di Euro¹⁴³.

L'unico aeroporto che potrebbe essere interessato dall'alta velocità in attraversamento e con stazione integrata sarà l'aeroporto di **Venezia**.

Tabella 9 - Ultimo miglio aeroportuale

Aeroporto	Collegamento	Stato
Roma Fiumicino	Indiretto alla rete ferroviaria tradizionale	in esercizio
Roma (Ciampino)	Non previsto	non previsto
Roma (Viterbo)	Non previsto – suggerito potenziamento linea ferroviaria	non previsto
Milano (Malpensa)	Indiretto alla rete ferroviaria tradizionale	in esercizio
Milano (Linate)	Non previsto	non previsto
Milano (Orio al Serio)	Non previsto	non previsto
Venezia (Tessera)	diretto all' Alta velocità del PP6	in progetto
Venezia (Treviso)	Non previsto	non previsto

¹⁴³ Si pensi ad esempio al bando al finanziamento concesso all'aeroporto Malpensa del 2007 per lo “Sviluppo della città merci – Tunnel ferroviario” o allo “Studio di fattibilità e disegno preliminare di un sistema multimodale di trasporti integrati” concesso nel 2008 all'Aeroporto Fiumicino di Roma o del 2009 “Studio di fattibilità per il nodo intermodale dell'aeroporto internazionale Marco Polo di Venezia”

Sono auspicabili ulteriori interventi volti ad attrezzare connessioni passanti, o quasi passanti, ad Alta Velocità almeno per gli altri gateway intercontinentali quali Roma Fiumicino e Milano Malpensa, ora collegati da ferrovie tradizionali.

Numerose e positive esperienze internazionali quali Parigi Charles de Gaulle, Amsterdam Schiphol o Francoforte (e prossimamente Bruxelles), mostrano le sinergie prodotte dall'integrazione alta velocità-trasporto aereo, con benefici non solo per gli operatori, passeggeri e gestori delle infrastrutture, ma anche per la collettività.

∞L'ultimo miglio portuale

Concepito come l'insieme delle sezioni ferroviarie che connettono i terminali portuali sino ad un arco o ad un nodo della rete transeuropea. Per alcuni porti (quali ad esempio **Genova, Napoli, Venezia, Gioia Tauro o Trieste**) l'"ultimi miglio" è particolarmente ridotto e consiste di fatto nel fascio di binari che uniscono gli ambiti portuali alla rete principale. Per altri terminali l'ultimo miglio è più esteso poiché le linee ferroviarie che vi afferiscono non sono state mai incluse nelle iniziative europee di politica dei trasporti. Questi "ultimi migli" di fatto sono un completamento della rete essenziale europea, già delineata.

Savona, La Spezia, Livorno, Brindisi, sono i porti per i quali il collegamento da "ultimo miglio" è particolarmente lungo¹⁴⁴. Il collegamento tra **il porto di Genova** ed il **Porto di La Spezia** è già stato inserito nella rete ERTMS e per tanto, dovrebbe già essere considerato essenziale. Verso sud il collegamento da inserire nella rete essenziale è il La Spezia – Sarzana – Carrara – Viareggio – Livorno (attraverso l'innesto a Pisa sull'Asse Firenze – Pisa – Empoli), sebbene la prima tratta sia fortemente interessata dal traffico passeggeri.

Il porto **di Livorno** dovrebbe essere collegato alla rete essenziale attraverso la connessione Livorno – Pisa – Empoli – Firenze. L'ultimo miglio per il porto di Brindisi è costituito dall'asse ferroviario Brindisi - Bari (ove si innesta anche l' "ultimo miglio" del porto di Taranto (connessione già prevista dal piano di sviluppo ERTMS). Infine alcuni "ultimi migli" devono essere riattivati o costruiti. Il collegamento alla rete ferroviaria del porto di Bari deve essere riattivato mentre la connessione ferroviaria al porto di Salerno deve essere ricostruita dal momento che il fascio di binari è stato smantellato. Alcuni di questi terminali, come ad esempio il porto di Venezia o il porto di Genova¹⁴⁵, hanno già in passato beneficiato di finanziamenti comunitari per il miglioramento o la costruzione delle connessioni ferroviarie tra i terminali portuali e la rete ferroviaria.

¹⁴⁴ Position Paper di RFI in risposta alla public consultation della Commissione Europea

¹⁴⁵ Nel 2010 il porto di Venezia ha ottenuto il cofinanziamento (studio e lavori) per la costruzione del nuovo parco ferroviario da porto Marghera, mentre nel 2007 il porto di Genova ha ottenuto il finanziamento dello studio per il potenziamento Genova Brignole Genova Voltri (5 milioni di Euro)

Mappa 8 - L'Ultimo miglio ferroviario

“LAST MILE” AND PROPOSED LINKS



NOTA METODOLOGICA - Ottimizzazione delle risorse e individuazione delle priorità

1. Una avvertenza per l'autorità politica e una cornice per l'insieme delle proposte avanzate

Questa nota metodologica intende aggiungere alle proposte indicate nelle pagine precedenti una avvertenza e una cornice, dalle quali scaturiscono alcune indicazioni di carattere generale per l'autorità politica.

L'avvertenza riguarda la consapevolezza che, se non c'è una vera e complessiva strategia politica, le innovazioni normative non bastano e anzi rischiano di avvitarsi su se stesse per i costi, i ritardi e gli attriti che la instabilità della base normativa produce tra pubbliche amministrazioni e operatori, come dimostrano varie esperienze recenti.

Occorre innanzitutto far funzionare l'insieme degli istituti e procedure esistenti. La responsabilità di tutti gli operatori pubblici e privati deve essere focalizzata su fatti e risultati (finanziamento, semplificazione, abbattimento costi, rispetto dei tempi) più che sull'espletamento di procedure.

Ne deriva la necessità di porre l'accento su un cambiamento di mentalità e di comportamenti, che è nell'aria come molti segni indicano e che può essere messo a frutto solo se viene raccolto e consolidato da una forte iniziativa della massima autorità politica nel settore. In concreto, si tratta di far valere un nuovo senso di doverosità nel concorrere a bisogni essenziali di infrastrutturazione del territorio e di forte impulso alla ripresa dell'economia. Ciò significa, per le singole amministrazioni e per gli enti territoriali, un netto spostamento di volontà verso i meccanismi collaborativi piuttosto che verso l'iperattenzione alle procedure interne o la propensione a massimizzare gli specifici interessi che a ciascuna organizzazione fanno capo. Questo nuovo atteggiamento potrà formarsi – più facilmente - di fronte alla evidente necessità di opere fortemente sostenute dall'autorità politica, se si tratterà di opere di indiscussa utilità concernenti il compimento delle grandi reti di portata nazionale ed europea, il superamento della separazione tra le diverse reti in una logica intermodale e la eliminazione degli assurdi colli di bottiglia che impediscono di far funzionare al meglio grandi sistemi di trasporto già esistenti. Un programma straordinario di questo genere potrà fare da punto di sblocco, da traino e da modello per il più ampio piano di infrastrutturazione delle diverse aree del paese.

Dall'avvertenza deriva la cornice che accompagna e lega insieme tutte le proposte. Le specifiche proposte contenute nei cinque capitoli di questo documento richiedono di trovare un punto di unificazione “di sistema”, in una strategia politica che indichi una direzione e agisca da moltiplicatore e da catalizzatore intorno a precisi e concreti obiettivi concernenti le infrastrutture vitali per il paese. Alla politica spetta il compito primario di selezionare e portare a compimento le effettive priorità in una fase dominata da una fortissima restrizione delle risorse finanziarie, che incide in primo luogo sugli investimenti di minore rigidità come quelli di lungo termine.

La esperienza degli ultimi due decenni nel nostro paese insegna che il raccordo con la Unione europea è la migliore base per sviluppare ampie politiche che superino le eccessive resistenze che interessi particolari oppongono, per costituire alleanze dentro e fuori i confini nazionali per la tutela degli interessi nazionali, considerando come punti di riferimento le grandi e lungimiranti strategie che spesso l'Unione europea sviluppa sui grandi temi globali.

2. La scelta delle priorità alla base di una complessiva strategia politica

Come emerge dall'analisi svolta nel capitolo 3, le misure di contenimento del debito nel campo della finanza pubblica e le crescenti garanzie richieste nel campo della finanza privata tendono ad incidere sugli investimenti per le infrastrutture strategiche più che in qualsiasi altro settore. La bassa capacità di spesa e la carenza di risultati forniscono una giustificazione apparentemente oggettiva alle “temporanee” riduzioni di risorse.

La prima esigenza è quella di selezionare una lista breve di opere effettivamente prioritarie e realizzabili (in connessione con le proposte esposte nel capitolo 1) su cui concentrare non solo le risorse finanziarie, ma anche la forza politica necessaria e sufficiente a conseguire il risultato con il completamento delle opere considerate vitali per lo sviluppo del paese.

In questo senso l'autorità politica è già tornata ad indirizzarsi nella esperienza più recente: nell'Allegato infrastrutture al DPEF per il 2011-2013 sono state individuate circa 50 opere da considerare prioritarie (ai sensi dei criteri definiti nella delibera CIPE del 13 maggio 2010), all'interno degli elenchi di opere approvate nell'ambito della attuazione della “legge obiettivo”.

E' evidente che il numero delle priorità tra le opere strategicamente significative deve ancora ridursi, tenendo in ogni caso conto che per tutte le altre si procederà comunque, dedotte le risorse riservate al primo breve elenco, con le procedure semplificate e gli strumenti di incentivazione suggeriti nei capitoli precedenti.

Per selezionare un numero di priorità tra le priorità idoneo a mobilitare energia politica e risorse finanziarie proporzionate alla effettiva realizzazione o avanzamento dell'obiettivo si propone:

- a) di definire una lista più breve, in cui ciascuna opera risponda a un unico criterio di essenzialità e priorità ai fini dello sviluppo economico del paese. Tale impostazione consentirebbe di poter interagire con coerenza e pari efficacia sia in campo nazionale sia nel confronto con altri paesi in ambito europeo (vedi paragrafo successivo). Tale criterio dovrebbe sancire precise indicazioni di priorità a favore dei completamenti degli assi di collegamento, degli anelli mancanti o “colli di bottiglia” all'interno di una rete o arco di reti, in una logica rigorosamente intermodale nonché a favore degli interventi che abbiano un valore evidente e essenziale nelle strategie di sviluppo economico a medio termine già delineate;
- b) di accrescere il rilievo politico e finanziario di tale lista di opere infrastrutturali, portandolo al centro della decisione sulla finanza pubblica di ciascun anno o del nuovo documento economico finanziario da presentare ad aprile e del suo aggiornamento a settembre, secondo la proposta di adeguamento della legge n.196 alla procedura del semestre europeo all'esame della Camera dei deputati. Il semestre europeo ha l'esplicito obiettivo di unificare nell'armonizzazione delle politiche di bilancio i vincoli finanziari con gli obiettivi di modernizzazione e sviluppo. A tale scopo il patto di stabilità e crescita si fonde con il programma nazionale di riforme per ciascun paese, in modo da dare a quest'ultimo la stessa rilevanza fin qui attribuita al primo ¹⁴⁶. La lista breve dovrebbe essere incorporata nella edizione definitiva del programma nazionale delle riforme per l'Italia e quindi deliberata dal Parlamento nell'ambito della decisione di finanza pubblica o del nuovo documento economico finanziario. In pratica sarebbe il Parlamento, su motivata proposta del Governo, a fissare, insieme agli obiettivi e ai vincoli di finanza pubblica, una breve lista di infrastrutture vitali e le modalità del loro finanziamento. La risoluzione che approva il

¹⁴⁶ Si veda il più recente documento informale di orientamento emanato per la preparazione del semestre dalla Commissione europea: *Annual Growth Survey: Summary of economic analysis and messages*.

documento ha il carattere di un testo compatto e coerente, votato in unica soluzione e in genere simultaneamente presso le due Camere: per essere efficace il testo deve essere identico sui punti vincolanti. A tale lista si collegherebbero precise forme di finanziamento per ciascuna opera, tali da offrire piena garanzia e certezza agli operatori economici e agli interlocutori internazionali in merito alla effettiva realizzazione nei tempi indicati (valorizzando le innovazioni proposte nel capitolo 4 in materia di incentivazione degli investimenti privati). La lista breve potrebbe denominarsi “infrastrutture collegate alla manovra di bilancio e al programma di riforme per lo sviluppo e la modernizzazione del paese”. L’Allegato considererebbe invece le altre opere di interesse nazionale regionale e locale. La lista breve dovrebbe giocare un ruolo trainante e costituire un modello operativo verso le altre opere infrastrutturali, che restano nell’Allegato. Al processo di formazione della lista breve - come dell’Allegato - concorrerebbero le autonomie territoriali, senza che esse abbiano in nessun caso l’ultima parola, trattandosi di infrastrutture strategiche di competenza nazionale ai sensi di quanto proposto al capitolo 2.

c) di accompagnare tale decisione assunta nella forma più solenne e vincolante tra Parlamento e Governo con l’effettivo impegno politico a far valere questa priorità oltre la fase della scelta di priorità e di finanziamento, anche in quella di effettiva realizzazione dell’opera. L’esperienza del nostro paese insegna che le opere strategiche si fanno con rapidità solo se vi è il massimo impegno politico del livello di governo competente per tutta la durata. Se si confrontano le diverse esperienze di esercizio dei poteri straordinari nelle varie forme di commissariato, si può dimostrare che, molto di più dei poteri straordinari, i fattori determinanti sono stati l’impegno politico e la capacità di far convergere una pluralità di soggetti pubblici e privati.

3. Il raccordo strategico tra politica nazionale e Unione Europea

Oltre a quelle considerate nel punto b) del paragrafo precedente, molte ragioni inducono a ritenere che la condizione realistica per costruire una efficace e complessiva strategia politica in campo infrastrutturale riguarda il rapporto con le politiche dell’UE nella loro relazione con le priorità del paese. A tale aspetto chiave è interamente dedicato il capitolo 5 di questo documento, riprendendo anche i profili rilevanti considerati negli altri capitoli.

In questa nota metodologica si vuole soprattutto sottolineare che una strategia di ordine nazionale politicamente credibile e comunicabile è un elemento che può migliorare la nostra capacità di far valere interessi nazionali verso l’UE.

3.1. Razionalizzare le regole e vincoli per la spesa per gli investimenti a lungo termine nell’ambito del patto di stabilità e del semestre europeo

In primo luogo si tratta di razionalizzare gli eccessivi vincoli di spesa, almeno nella misura in cui finiscono per incidere assai più gravemente sulle spese per infrastrutture strategiche che su qualsiasi altro settore. Alle misure di contenimento della spesa pubblica, si sommano le restrizioni agli investimenti e ai finanziamenti privati derivanti dalle nuove regole prudenziali e contabili e dai nuovi requisiti di capitale e di liquidità imposti, dopo la crisi, non solo al settore bancario (Basilea III), ma anche ad altri investitori e intermediari finanziari (Solvency, IAS, CRD). La contrazione dei margini di manovra a disposizione può pregiudicare gravemente la stabilità e la prevedibilità delle risorse a disposizione, presupposto indispensabile per la credibilità dei programmi di investimento per le infrastrutture la cui realizzazione si sviluppa generalmente in un arco temporale pluriennale. Tale squilibrio produce effetti contraddittori rispetto alle finalità che il complessivo coordinamento delle politiche economiche nell’ambito del semestre europeo vorrebbe realizzare, in particolare per quanto concerne l’obiettivo della crescita, considerato

l'effetto moltiplicatore che gli investimenti in opere pubbliche possono produrre, più ancora che in una prospettiva di breve termine, per esigenze anticicliche, a lungo termine, come fattore di crescita e stabilizzazione a vantaggio delle generazioni future.

In secondo luogo gli stessi vincoli esterni derivanti dalla Unione Europea sono il riferimento utile per superare le resistenze interne di interessi particolari o settoriali, che in molti casi si riscontrano nel nostro paese.

Il rapporto con l'Unione Europea va dunque consapevolmente utilizzato in entrambe queste direzioni (come in parte già sperimentato positivamente nel 2002-2003 all'interno del "gruppo Van Miert") per costruire le condizioni realistiche per una strategia efficace di individuazione e realizzazione delle infrastrutture strategiche nel nostro paese.

La condizione è che il semestre europeo non sia una procedura di regole contabili, ma assuma il carattere altamente politico più volte auspicato da parte italiana. Ad accentuare il carattere politico di questo negoziato gioverà un forte impegno congiunto tra Parlamento e Governo, in modo che possa sommarsi l'impegno negoziale del Governo, con i raccordi tra parlamenti nazionali e Parlamento europeo sugli aspetti di carattere squisitamente politico. Sono infatti programmate parallele riunioni di rappresentanze dei parlamenti nazionali presso il Parlamento europeo prima delle deliberazioni concernenti il nuovo quadro della governance economica.

3.2. Aggiornare priorità strategiche concernenti l'Italia nell'ambito delle reti TEN-T

L'altro fondamentale obiettivo è ottenere il massimo di coincidenza tra le priorità strategiche di interesse italiano e il "core network"—TEN-T, in questo periodo in corso di ridefinizione nell'ambito della Unione Europea.

La direttrice generale di questo insieme di interventi non può che essere lo spostamento progressivo verso sud (Mediterraneo centrale) del baricentro del sistema della logistica europea (sbilanciato per cause ormai strutturali sul fronte settentrionale) – proponendo, non solo nel negoziato a Bruxelles, ma anche attraverso una serie di scelte politiche coerenti e dotate di un largo consenso, una ipotesi italiana di evoluzione delle reti TEN-T. Come è noto la partita è di valore strategico poiché comporta il passaggio dal concetto (attuale) di rete TEN-T, finalizzata all'integrazione della UE, a un concetto di rete prioritaria TEN-T destinata a mettere in relazione l'intera Europa con i nuovi fuochi dell'economia mondiale (Oriente, BRIC, continente africano) superando la concorrenza di itinerari alternativi (Balcani).

3.3. Concentrare sulle priorità infrastrutturali le risorse derivanti dalle politiche di coesione

La revisione della politica di coesione in ambito europeo tende a :

- indirizzare i finanziamenti per la coesione verso **aree e priorità scelte con estrema attenzione**, in modo da amplificare al massimo il valore aggiunto;
- stabilire uno **stretto coordinamento** tra **politica di coesione** e gli obiettivi della **strategia UE 2020** per la crescita e l'occupazione¹⁴⁷; al riguardo, il Commissario ha rilevato

¹⁴⁷ La strategia UE 2020, approvata dal Consiglio europeo del 17 e 18 giugno 2010, prevede cinque obiettivi principali da raggiungere entro il 2020: a) portare al 75% il tasso di occupazione per la popolazione di età tra 20 e 64 anni; b) migliorare le condizioni per la ricerca e lo sviluppo, portando al 3% del PIL la spesa per investimenti pubblici e privati in tale settore; c) ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 20% - rispetto ai livelli del 1990 - o del 30%, se sussistono le necessarie condizioni, ovvero nel quadro di un accordo globale e completo per il periodo successivo al 2012; d) migliorare i livelli d'istruzione, riducendo i tassi di dispersione scolastica al di sotto del 10% e aumentando

che già nel periodo di programmazione in corso (2007-2013), il 70% dei fondi europei impiegati nei programmi relativi all'Italia sono finalizzati ad obiettivi della suddetta strategia;

- **migliorare** l'attività di **monitoraggio e valutazione** (*benchmarking*), attraverso l'adozione di indicatori più precisi che consentano di verificare con precisione l'efficacia dei programmi;
- promuovere la **semplificazione normativa**, alleggerendo gli adempimenti burocratici (ed evitando, soprattutto, la sovrapposizione tra gli oneri imposti a livello UE e quelli previsti dalle autorità nazionali).

Si tratta di indicazioni coincidenti con quelle elaborate in questo documento con particolare riferimento alle infrastrutture strategiche. Seguendo questi indirizzi in ambito italiano il ministro Fitto ha promosso la riprogrammazione delle risorse derivanti dalle politiche di coesione con la proposta di **concentrare le risorse** su un numero limitato di **priorità strategiche** (in particolare nel settore delle **infrastrutture di rilievo interregionale**

In questa stessa direzione muove il “Piano per il Sud “ recentemente varato dal Governo.

4. Rafforzare le capacità e gli strumenti di indirizzo strategico e di valutazione

Occorre rafforzare gli strumenti di controllo, monitoraggio e valutazione sulla qualità dei comportamenti di tutti i soggetti pubblici e privati nella realizzazione di opere pubbliche. Questo interventi tendono tutti a riqualificare e rilanciare la componente “pubblica” (cioè preordinata al perseguimento di finalità generali) che resta il perno essenziale nella realizzazione di obiettivi di infrastrutturazione strategica e che rimane componente centrale, qualunque sia lo schema finanziario adottato. Tale componente è oggi fortemente indebolita e frammentata e ciò rappresenta un elemento di incertezza e di rischio per gli stessi operatori privati.

Si propongono due ordini di interventi:

1) il primo tende a rafforzare la struttura a diretto supporto dell'autorità politica competente in tema di grandi infrastrutture nazionali. La creazione di un motivato elenco di “priorità delle priorità” deve essere collegato ad una visione di medio-lungo periodo adeguatamente costruita sulla base dei dati e delle valutazioni più accreditate (anche per questo aspetto il confronto dialettico con i processi di elaborazione degli stessi scenari in ambito europeo è un punto di riferimento imprescindibile). E' indispensabile la unificazione delle fonti informative (oggi disperse) con la costituzione di un Centro strategico tecnico-finanziario nella forma di una unità di missione che concentri le linee istruttorie dei vari ministeri (Infrastrutture e Trasporti, Ambiente, sviluppo economico, RGS, ecc), l'interlocuzione con le società ed enti pubblici economici che svolgono attività gestionali e con i soggetti concessionari, nonché il monitoraggio dell'utilizzo dei finanziamenti (come previsto nei capitoli 2 e 4).

Inoltre, una seconda missione cruciale del Centro strategico sarebbe quella di connettersi alla componente tecnica delle autonomie territoriali, in modo da svolgere in una sede unica quelle funzioni di analisi, in relazione all'importanza delle infrastrutture per i territori, le economie e lo sviluppo regionale, comprensiva di una valutazione di impatto sulle economie territoriali (vedi, in proposito, le disposizioni già esistenti, dell'art. 22 della legge n. 42/2009 che devono essere svolte e attuate). La struttura tecnica di missione, istituita dal DM 10.2.2003, rappresenterebbe il nucleo

la percentuale delle persone tra i 30 e i 34 anni che hanno completato l'istruzione terziaria almeno al 40%; e) promuovere l'inclusione sociale, in particolare attraverso la riduzione della povertà.

di partenza, oltre che di coordinamento del Centro strategico. L'obiettivo di questo intervento ad ampio impatto amministrativo è quello di trasformare quello che è oggi un negoziato fra Stato e autonomie territoriali aperto e sostanzialmente senza regole (e nel quale soggetti istituzionali di rilevanza non nazionale possono far valere poteri di veto), in un processo ordinato che si svolge all'interno di vincoli e parametri definiti e in cui vengono assunte responsabilità che impegnano per il futuro: si vedano le proposte del capitolo 2).

2) il secondo obiettivo organizzativo che emerge dall'insieme delle proposte presentate dai tavoli (e che riguarda l'intera filiera amministrativa, dal momento programmatico a quello progettuale a quello attuativo) è che per centrare gli obiettivi oggi sul tappeto – e per dare agli stessi operatori privati i riferimenti che essi richiedono - occorre una parte pubblica (intesa in senso ampio) più moderna e attrezzata. Qualità della progettazione, riduzione numerica e riqualificazione tecnica delle stazioni appaltanti, rafforzamento del sistema dei controlli, recupero di competenze tecniche interne alle amministrazioni (a partire dagli organi di consulenza tecnica), semplificazione normativa e certezza del diritto (tutti temi articolati in proposte concrete e dettagliate nei capitoli 1 e 2) sono parte dello stesso obiettivo: un recupero che il sistema deve realizzare rispetto al ritardo accumulato su questi piani rispetto ai paesi più avanzati.

Questo obiettivo può essere perseguito gradualmente sia attraverso mirati limitati interventi normativi sia soprattutto un cambiamento di orientamenti e indirizzi che promuova, riqualifichi e valorizzi i sistemi di monitoraggio e valutazione già esistenti sulla qualità dei comportamenti dei soggetti pubblici e privati impegnati nella realizzazione delle opere.

Questo cambiamento è tecnicamente maturo, esistono già metodi istituti e procedure. Ancora una volta la sua affermazione richiede un cambiamento di mentalità, sia da parte dei monitoranti sia da parte dei monitorati, per essere accettato in ogni settore. Lo scopo è di far valere un principio di responsabilità per i propri comportamenti, la cui mancanza è la principale causa delle disfunzioni che si verificano e che è la base per una migliore amministrazione.

In questo senso si propone:

- la riqualificazione e rifinalizzazione dei centri di controllo esterno (Corte dei Conti) e interno previsti per tutte le amministrazioni e lo sviluppo coerente e coordinato delle attività di monitoraggio, di misurazione e di valutazione dei comportamenti e dei risultati dei soggetti pubblici, previsti da leggi recenti nell'ambito delle riforme per il federalismo fiscale (l. 42/2009) e per la qualità della spesa nella riforma della contabilità pubblica (l. 196/2009) e nella riforma della pubblica amministrazione (l. 14/2009). Tali sistemi vanno coordinati e orientati verso la elaborazione di standard credibili e accettati dagli operatori. In tal modo può costituirsi una cornice unitaria di ordine nazionale, costituita in primo luogo da parametri e obiettivi assistiti da adeguati meccanismi di monitoraggio e valutazione, nonché da meccanismi premiali o sanzionatori mirati sulle principali disfunzioni da superare, come sta già avvenendo in campo sanitario. Strumenti di monitoraggio e valutazione di questo tipo potrebbero ben accompagnare la massima espansione delle autonomie pubbliche e private in quanto assistite da proporzionato grado di responsabilizzazione quanto alla qualità dei loro comportamenti.
- Per quanto concerne in particolare la realizzazione delle grandi infrastrutture dovrebbe operare in tal senso il centro strategico posto a immediato supporto dell'autorità politica, che dovrebbe collegarsi a tutte le procedure sopra ricordate e alla Corte dei Conti, riunificando le informazioni da esse elaborate. Nel campo specifico delle infrastrutture l'Autorità di vigilanza per i lavori pubblici potrebbe assumere un ruolo ampio e propulsivo di raccolta e sintesi di tutte le informazioni utili alla valutazione della qualità dei comportamenti di soggetti pubblici e privati (come prefigurato in alcune delle ipotesi avanzate nel capitolo 3), concentrando l'attenzione su quei comportamenti che appaiono il maggiore ostacolo alla

realizzazione delle opere. Si tratta di dar maggiore riconoscimento e autorità al ruolo che già sta svolgendo rafforzando la sua posizione anche verso le autonomie territoriali. Da questo punto di vista l'Autorità dovrebbe incoraggiare le singole amministrazioni ad operare come centri di valutazione per le attività che fanno ad esse capo, anche se affidate ad altri soggetti, concentrandone le risultanze.

- Indispensabile appare anche l'istituzione di una autorità indipendente di regolazione del mercato dei trasporti (come suggerito nel capitolo 4 anche in relazione alle proposte già all'esame della IX Commissione della Camera) che dovrebbe occuparsi di regole per la gestione dei servizi e tariffe. La regolazione indipendente del settore e la valutazione della qualità dei comportamenti dovrebbe essere organizzata in modo da fissare un quadro coerente e unitario in campo nazionale di regole e parametri di valutazione di qualità certi, tecnicamente presidiati e allo stesso tempo durevoli.

Conclusioni

In questa nota metodologica si sono raccolte le proposte e osservazioni emerse nei 5 tavoli di lavoro che sono sembrate utili a sostenere e delineare la necessità di una forte iniziativa politica, in cui l'asse portante è la capacità di selezionare un numero limitato di priorità e di ottimizzare l'uso di risorse sempre più limitate e difficili da reperire.

Tali proposte fanno riferimento:

1. All'alto livello politico e istituzionale che deve assumere la scelta di queste priorità al cuore della massima decisione annuale di finanza pubblica tra Parlamento Governo e Unione europea.
2. Alla necessità di rafforzare il ruolo dell'Italia nei rapporti con l'Unione europea in modo da far valere gli interessi italiani nell'ambito delle grandi strategie territoriali in via di rielaborazione e di avvalersi della forza portante di più appropriate strategie territoriali in ambito europeo.
3. Alla necessità di valorizzare, unificare o coordinare gli apparati già esistenti:
 - per creare un supporto specifico e adeguato alla autorità politica competente in tema di infrastrutture capace di sintetizzare l'informazione ai fini della elaborazione strategica in campo territoriale;
 - per rafforzare il monitoraggio e la valutazione della qualità dei comportamenti, attraverso gli strumenti di controllo interno e ed esterno (Corte dei conti) coordinandoli con quelli in via di definizione nell'ambito delle leggi di riforma per il federalismo fiscale, della contabilità pubblica e della pubblica amministrazione. Nel campo della realizzazione delle infrastrutture la già esistente autorità per i lavori pubblici potrebbe operare come centro di sintesi ed elaborazione dei dati da mettere a disposizione del centro strategico e dell'autorità politica di governo e degli organi parlamentari.

Infine è evidente che l'effettivo sviluppo e conduzione di una strategia politica basata su una rigorosa selezione di priorità e sul miglioramento della qualità dei comportamenti presuppone una forte investitura sull'autorità politica di governo incaricata di portare verso risultati verificabili l'intero programma di rilancio infrastrutturale del paese. Come è in altre occasioni avvenuto, ciò avviene solo se vi è il diretto supporto del Presidente del Consiglio e la delega ad hoc di poteri di indirizzo e coordinamento verso le altre amministrazioni, in stretto raccordo con il ministero dell'economia e il Ministro per i rapporti con la Unione europea.

APPENDICE - Sintesi delle proposte contenute nel rapporto

NB. Al termine di ogni proposta è indicato, tra parentesi quadre, il riferimento ad altre proposte vertenti sul medesimo argomento

1. Riduzione dei costi di realizzazione delle infrastrutture

Eliminare i costi superflui delle infrastrutture di trasporto rispetto alla loro funzionalità

1. Rivedere la concezione delle linee e delle tratte ferroviarie e stradali per realizzare una rete di trasporto **coerente** con la dinamica della domanda e con una corretta analisi costi-benefici. Sono utili a tale scopo i confronti con le *best practices* europee per una **progettazione “più frugale”**. [Proposte 42 e 66]

2. Abbandonare, per le infrastrutture ferroviarie, la logica che unisce Alta Velocità (AV) e Alta Capacità (AC). Tale approccio, sommando vincoli diversi, aumenta sensibilmente i costi. Sulla base del modello adottato in Svizzera e Germania, si dovrebbe puntare sulla **modernizzazione delle linee esistenti** con velocità più limitate, e pochi tratti di AV, mentre per i valichi sono preferibili linee ottimizzate per più basse velocità tipiche delle merci (il traffico prevalente).

Ridurre il costo/km delle autostrade e delle linee ferroviarie

3. **Ridurre l’impatto dell’overdesign**. La specificazione delle caratteristiche infrastrutturali ha conseguenze sui costi di costruzione. È pertanto opportuno valutare l’efficacia degli standard contrattuali dettati dalle norme di sicurezza ed eventualmente rivedere le norme nazionali avendo come riferimento gli standard europei per strade e ferrovie. In questo contesto, va comunque limitata la frequenza delle modifiche del quadro normativo che spesso ostacolano la conclusione delle fasi progettuali, approvative e realizzative delle opere.

4. **Rivedere l’efficacia dell’iter progettuale** per ridurre l’aleatorietà delle caratteristiche delle opere in fase di realizzazione. La stazione appaltante dovrà mettere a gara un progetto preliminare con caratteristiche ben definite (da progetto definitivo) e soprattutto avendo già negoziato le richieste emerse in Conferenza dei Servizi e ottenuta la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA). [Proposte 17, 21 e 28]

5. Imporre un **vincolo** alla soglia massima del valore dell’opera sia per le **opere compensative** che per le **mitigazioni ambientali**. Introdurre una maggiore responsabilizzazione degli Enti Locali nell’ambito della Conferenza di Servizi. [Proposta 20]

6. Utilizzare contratti di **Public-Private Partnership** (PPP) per ridurre la contribuzione pubblica in fase di costruzione e per avere maggiore garanzia circa la certezza dei tempi e dei costi di realizzazione. [Proposte 33 e 58-60]

7. **Meno hardware e più software**. Per rispondere ad una crescente domanda di mobilità, è necessario innanzitutto verificare la possibilità di una gestione più efficiente dell’offerta disponibile grazie, per esempio, all’applicazione di soluzioni di *Intelligent Transportation System* (ITS). Soltanto in secondo luogo, occorre valutare un potenziamento delle infrastrutture esistenti qualora possano diventare sufficienti per soddisfare la domanda prevista nel medio-lungo termine.

Aumentare i ricavi/km delle opere fredde

8. Sostenere l'introduzione di **strumenti per tassare le esternalità negative** (es. pedaggi *cross-modal* quali *eurovignette*) coerentemente con gli obiettivi di crescita sostenibile dell'UE. [Proposte 55 e 74]

9. Sostenere l'introduzione di **strumenti per beneficiare delle esternalità positive** generate dalle nuove infrastrutture di trasporto. In questo ambito sono da considerare, per esempio, la vendita dei diritti di emissione di CO₂ con il sistema ETS e la cattura del valore immobiliare generato dal potenziamento dei nodi. [Proposta 45]

10. Costituire un **fondo speciale per le infrastrutture** per convogliare – sull'esempio del modello svizzero (Fondo FTP) e francese (AFITF) - il flusso di risorse generato dall'applicazione degli strumenti sopra indicati, da utilizzare per contribuire al finanziamento delle opere prioritarie del Paese e legate al territorio di riferimento.

11. Aumentare la **produttività del servizio di trasporto** introducendo il concetto AC di “ferrovia di pianura” e quindi prevedendo l'uso di treni più lunghi (750 metri) e più pesanti (2000 ton.).

12. **Aumentare i pedaggi** per il traffico ferroviario passeggeri sulle tratte AV in virtù della bassa elasticità della domanda di mobilità e della considerazione, quindi, che il mercato è in grado di assorbire tale aumento tariffario.

Programmare la realizzazione delle opere per fasi

13. Preservando il progetto complessivo, prevedere la **realizzazione di lotti funzionali** per potenziare rapidamente l'infrastruttura ed eliminare “colli di bottiglia”. Coerentemente con l'evoluzione della domanda del traffico, procedere alla realizzazione per fasi successive per diluire l'onere complessivo dell'opera nel tempo, limitando gli interventi alle risorse disponibili.

14. I piani economico-finanziari (PEF) dei progetti devono considerare la **temporizzazione** degli investimenti per fasi valutandone i relativi costi. [Proposte 38-41]

2. Revisione delle normative in materia di procedure relative alla realizzazione delle infrastrutture di trasporto

Riformare la ripartizione costituzionale delle competenze legislative in materia di infrastrutture strategiche

15. Approvare una **riforma mirata e limitata dell'art. 117 Cost.**, che avrebbe ad oggetto la soppressione della competenza concorrente in materia di impianti e infrastrutture strategiche, attribuendo parte della materia alla competenza esclusiva del legislatore statale e parte alla competenza esclusiva del legislatore regionale. La ripartizione andrebbe effettuata stabilendo che le infrastrutture strategiche di interesse nazionale siano quelle individuate dal CIPE nel Piano nazionale infrastrutture e in suoi eventuali aggiornamenti. Su una riforma siffatta abbiamo registrato tra le forze politiche oggi un consenso pressoché unanime. Occorrerebbe naturalmente procedere con un emendamento costituzionale puntuale, di un solo comma.

Prevedere un assetto forte e trasparente di indirizzi, regole e soggetti deputati alla loro realizzazione

16. Favorire un maggiore coordinamento nell’ambito dell’apparato amministrativo centrale, tra le amministrazioni competenti, il ministero dell’economia e delle finanze e il CIPE. Tale risultato potrebbe essere ottenuto attraverso la costituzione presso il ministero delle infrastrutture e dei trasporti di un **Centro di analisi strategica per l’infrastrutturazione del Paese**, finalizzato ad unificare le diverse linee all’interno del Governo (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell’Ambiente, Ministero dell’Economia e delle Finanze), e al quale siano conferiti poteri sostitutivi, di monitoraggio e di impulso, nonché compiti di coordinamento delle strutture di missione, laddove costituite.

17. Rafforzare i canali di dialogo con gli enti locali e adottare un approccio cooperativo che porti a contemperare le esigenze contrapposte e a privilegiare l’assunzione di decisioni condivise. In tale ambito, è auspicabile l’anticipazione dell’intervento della **Conferenza dei Servizi** già al momento dell’adozione del progetto preliminare e la riduzione del potere di interdizione strumentale di alcune amministrazioni pubbliche in seno alla Conferenza stessa, intervenendo sulle metodologie di funzionamento, e soprattutto prevedendo che ogni obiezione e rilievo debba essere formulato nell’ambito della Conferenza ed entro i tempi stabiliti per la conclusione dei suoi lavori. Le amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili (ambiente, beni culturali, salute, ecc.) disporrebbe solo di un potere di sospendere per un breve periodo l’attuazione delle decisioni della Conferenza dei Servizi e verrebbero così incentivate a partecipare attivamente alla Conferenza. Tutte le decisioni concernenti varianti di localizzazione e di tracciato e opere compensative o mitigative dovrebbero essere adottate in quella sede.

18. Determinare per legge termini certi e brevi per il **controllo preventivo delle delibere CIPE** realizzato dalla Corte dei Conti.

Rivedere le procedure relative alla fase di localizzazione dell’opera infrastrutturale

19. Integrare e completare – non sostituire – i vari procedimenti previsti dalla legislazione vigente, correggendoli nei soli punti critici, con una **breve legge di riforma delle procedure di programmazione, decisione e localizzazione degli impianti e infrastrutture strategiche**. Tale procedura, attribuendo alle regioni e alle amministrazioni locali i compiti di localizzazione puntuale, li obbligherebbe a decidere in tempi certi e predeterminati, consentendo, ove ciò non avvenga, l’intervento sostitutivo dello Stato ai sensi dell’art. 120 della Cost.

20. Per quanto riguarda la **definizione delle compensazioni e delle mitigazioni**, prevedere un tetto massimo cumulativo all’incremento di costi derivanti da varianti localizzative o di tracciato e opere compensative o mitigative; prevedere una parziale partecipazione al finanziamento delle opere compensative (salve eccezioni definite dalla legge) degli enti territoriali richiedenti e/o interessati. Al riguardo, è stata anche avanzata la proposta di introdurre un sistema di asta delle compensazioni e delle localizzazioni. [Proposta 5]

21. Definire, anche utilizzando esperienze straniere, procedure di consultazione delle popolazioni locali e dei contro interessati che diano certezze circa i tempi della consultazione e l’adeguatezza delle informazioni fornite ai partecipanti.

22. Prevedere che tanto la Conferenza dei Servizi quanto le consultazioni vertano sul progetto preliminare “rafforzato” in modo da costringere a definire, in quella sede, anche le varianti e le compensazioni. [Proposta 17]

Superamento delle criticità relative alla fase dell'affidamento

23. Con riferimento ai **sistemi di aggiudicazione**, prevedere, nel caso delle concessioni, l'adozione del modello del reddito minimo garantito.

24. Per quanto riguarda i **requisiti di partecipazione alle gare**: introdurre parametri che consentano di valutare la reputazione e affidabilità delle imprese; prevedere criteri più stringenti ai fini della qualificazione SOA; rafforzare il contrasto a fenomeni di corruzione.

25. Incentivare l'**affidamento a contraente generale** sulla base del progetto preliminare, anche per opere di un certo rilievo, al di fuori di quelle previste dalla Legge Obiettivo.

26. Con riferimento alla **valutazione delle offerte anomale**: accentrare il processo di valutazione dell'anomalia in capo ad organi tecnici specializzati; innalzare la soglia dell'anomalia; ripristinare il tetto massimo previsto dalla Legge Merloni alle voci di prezzo che devono formare oggetto di giustificazione da parte dei concorrenti.

Riduzione dei tempi e dei costi di realizzazione dell'opera infrastrutturale

27. Con riferimento alla riduzione dei **tempi di realizzazione**: introdurre un sistema di "qualificazione delle stazioni appaltanti", in modo da obbligare gli enti aggiudicatori non strutturati a delegare le funzioni amministrative di committente ad amministrazioni più organizzate; istituire presso il Ministero delle Infrastrutture un organismo che funga da stazione appaltante per le opere di maggiori dimensioni; estendere la c.d. garanzia globale di cui all'art. 129, c. 3, del Codice degli appalti, anche ad appalti con importi inferiori rispetto a quelli attualmente previsti dalla legge. [Proposte 13 e 14]

28. Per quanto riguarda la riduzione dei **costi di realizzazione**: mettere in gara direttamente l'esecuzione dell'opera solo sulla base del progetto esecutivo e, contestualmente, limitare l'approvazione di possibili varianti ad un ristretto gruppo di ipotesi, normativamente identificate; dare corso all'esecuzione dell'opera solo a seguito di una verifica dell'affidabilità del progetto esecutivo, senza possibilità di modifiche dello stesso e conseguente pagamento dei lavori a misura. Infine, introdurre una previsione legislativa che fissi l'obbligo per le stazioni appaltanti di procedere ad una nuova gara, nel caso in cui, a seguito di affidamento sulla base del progetto preliminare opportunamente validato, nel successivo passaggio al progetto definitivo si registri un aumento dei costi superiore ad una soglia predeterminata. In ogni caso prevedere una più adeguata responsabilizzazione dei progettisti e degli incaricati della verifica dei relativi contenuti (c.d. validatori) [Proposte 3-7]

Intervenire sulle criticità relative all'instaurarsi di contenziosi

29. Limitare i **ricorsi contro la decisione di realizzazione dell'opera**, ad esempio ponendo come condizione di ammissibilità del ricorso l'aver partecipato al procedimento.

30. Limitare l'uso strumentale ed opportunistico dei **ricorsi in fase di gara**, prevedendo una penalità in caso di esito negativo del ricorso.

31. Limitare l'instaurarsi di **contenziosi in sede di esecuzione**, ad esempio predisponendo i bandi con maggiore ponderatezza, soprattutto con riferimento alla parte economica.

***NB.** In appendice al Capitolo 2 sono presentate alcune **proposte complementari**, non riportate in questa Sintesi, relative ai seguenti aspetti: il coordinamento tra i diversi livelli di governo; le criticità in materia ambientale; la progettazione; i requisiti di partecipazione; le cause di esclusione dalla gara; le*

associazioni temporanee d'impresa; i sistemi di garanzia sull'effettiva esecuzione del lavoro; le procedure espropriative; i contenziosi in fase di gara; i contenziosi in sede di esecuzione.

3. Fonti e strumenti di finanziamento per le infrastrutture di trasporto

In relazione allo studio di fattibilità

32. Definire con delibera Cipe (auspicabilmente con il coinvolgimento dell'Unità tecnica di finanza di progetto e dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici) il modello di studio di fattibilità delle infrastrutture strategiche previsto dall'art. 161, co. 1-*bis*, del Codice dei contratti pubblici.

33. Definire modelli e linee guida anche per gli studi di fattibilità relativi ad opere diverse da quelle strategiche, introducendo apposite previsioni normative sul modello del suddetto art. 161.

34. Predisporre modelli e linee guida per la redazione, nell'ambito dello studio di fattibilità, di un “*PPP test*” al fine di verificare la convenienza del ricorso a tale modalità attuativa. La valutazione dovrebbe includere lo svolgimento, tra l'altro, di: un'analisi comparativa tra intervento pubblico diretto e PPP; un preliminare esame di fattibilità finanziaria; una valutazione di congruità e sostenibilità del contributo pubblico considerato.

35. Predisporre modelli e linee guida per la redazione, sempre nell'ambito dello studio di fattibilità, di un *Eurostat test* al fine di impostare, già in fase di programmazione, progetti con caratteristiche coerenti con i criteri di classificazione *off balance* dell'*asset* da realizzare. [Proposte 46 e 79]

In relazione allo schema di convenzione

36. Definire con delibera Cipe (auspicabilmente con il coinvolgimento dell'Unità tecnica di finanza di progetto e dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici) modelli e linee guida per l'elaborazione di schemi di convenzione, esplicitando con maggior dettaglio le clausole relative alle condizioni di equilibrio economico finanziario del progetto, nonché quelle concernenti la ripartizione dei rischi e la disciplina del rendimento della concessione. Si potrebbe, nel caso, immaginare l'introduzione di apposite previsioni normative sul modello dell'art. 161, co. 1-*bis*, del Codice dei contratti pubblici.

37. Rafforzare l'affidabilità degli schemi di convenzione e accelerare il relativo processo di perfezionamento, disponendo la sottoposizione a gara di schemi sui quali si sia già pronunciato (salvo che per gli aspetti concernenti la gara stessa) l'organo competente all'approvazione. Con riferimento al settore autostradale, ad esempio: a) per le nuove concessioni, si potrebbe porre a base di gara uno schema già approvato dal Cipe, rimettendo il successivo definitivo perfezionamento dello schema (come integrato dagli elementi risultanti dalla gara) al solo decreto interministeriale Ministero infrastrutture – Ministero dell'economia (fissando per entrambi gli atti termini perentori); b) per le revisioni delle convenzioni vigenti, invece, andrebbe comunque alleggerito il procedimento, almeno eliminando il parere delle commissioni parlamentari e fissando un termine espressamente perentorio per l'adozione del decreto interministeriale di approvazione.

38. Evitare soluzioni amministrative o, peggio ancora normative, che, incidendo sulle convenzioni in essere o in fase di perfezionamento, siano dirette ad escludere o a rendere di incerta

attuazione l'obbligo in capo al concedente di indennizzo in caso di cessazione anticipata del rapporto concessorio.

In relazione al piano economico finanziario

39. Definire modelli e linee guida (auspicabilmente con il coinvolgimento dell'Unità tecnica di finanza di progetto e dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici) per l'elaborazione dei PEF. Si potrebbe, nel caso, immaginare l'introduzione di apposite previsioni normative sul modello dell'art. 161, co. 1-bis, del Codice dei contratti pubblici.

40. Aumentare la responsabilità del soggetto "asseveratore" per una più rigorosa valutazione dell'affidabilità del PEF.

41. Prevedere tempi definiti per la strutturazione e sottoscrizione del finanziamento con meccanismi sanzionatori in caso di ritardo o inadempimento.

42. Prevedere (anche nell'ambito delle convenzioni) un meccanismo diretto a mitigare il rischio di finanziamento dell'opera conseguente ad una eventuale variazione del costo del debito registrato nel periodo di tempo intercorrente tra il momento dell'offerta e il momento di effettiva sottoscrizione del finanziamento (generalmente molto lungo a causa dei ritardi dell'amministrazione). Tale meccanismo dovrebbe consentire un riequilibrio del PEF basato su valori oggettivi e indipendenti dalla specifica operazione di finanziamento. In particolare, ai fini del riequilibrio, si potrebbe assumere la variazione di un tasso "*risk-free*" (ad esempio, il BTP) in grado di segnalare la variazione strutturale dei mercati finanziari da porre quale variazione massima accordabile al concessionario.

43. A corollario del punto precedente, prevedere, oltre all'obbligo per il concessionario di individuare il soggetto finanziatore mediante lo svolgimento di una procedura ad evidenza pubblica, che il PEF rispetti alcuni requisiti fissati dall'amministrazione aggiudicatrice a presidio della ragionevolezza dello stesso con particolare riferimento alla struttura delle fonti di finanziamento. A tale riguardo, si potrebbe prevedere già nella documentazione di gara che il PEF rispetti determinati valori di alcuni parametri quantitativi che il sistema bancario pone ordinariamente a base della strutturazione di operazioni di finanza di progetto. Si intende, in particolare, fare riferimento alla durata del debito, al rapporto tra flussi di cassa disponibili e rate di rimborso del debito durante la vita del finanziamento ("*Debt Service Cover Ratio*"), al rapporto tra debito e mezzi propri, unitamente al tasso di interesse ipotizzato.

Regole di contabilizzazione delle operazioni PPP

44. Monitorare i lavori di aggiornamento e revisione del Manuale SEC95 al fine di escludere l'eventuale adozione del criterio del controllo (in sostituzione del criterio del rischio ora previsto) nella classificazione contabile delle operazioni di PPP. [Proposta 79]

45. Segnalare l'opportunità della introduzione di un diritto di interpello dinanzi ad Eurostat ai fini della preventiva valutazione delle operazioni di PPP.

46. Prevedere all'interno dello studio di fattibilità un test sulla verifica della corretta allocazione dei rischi ai fini della classificazione *off balance* ("Eurostat test"). [Proposte 35 e 79]

Il finanziamento pubblico

47. Razionalizzare e concentrare i fondi e le relative competenze esistenti in materia di infrastrutture, così da consentire una migliore rappresentazione e gestione delle risorse disponibili.

48. Attribuire certezza alle modalità ed ai tempi di concessione dei contributi pubblici la cui disponibilità deve essere assicurata al momento del perfezionamento del finanziamento privato.

49. Incrementare il ricorso a schemi di PPP che prevedano il riconoscimento di canoni di disponibilità assumendo a riferimento i modelli contrattuali già sperimentati con successo, soprattutto con riguardo al trasferimento del rischio (si pensi a quanto realizzato in alcuni casi nel settore ospedaliero). [Proposte 34 e 44 -46]

50. Dare applicazione alla c.d. imposta di scopo che, soprattutto per le iniziative a valenza locale potrebbe rappresentare una significativa fonte di finanziamento in grado di intercettare le economie esterne prodotte dall'opera. [Proposta 9]

Gli strumenti di garanzia

51. Estendere l'applicazione del Fondo di Garanzia per le Opere Pubbliche (FGOP), istituito presso CDP, ad altre fattispecie e tipologie di infrastrutture.

52. Favorire l'applicazione della garanzia *Loan Guarantee to Transportation Tent's* (LGTT) attraverso il coinvolgimento della BEI già in fase di predisposizione della documentazione di gara. [Proposta 75 su GAP]

53. Valutare l'introduzione di forme di garanzia pubblica attivabile solo successivamente al completamento dell'opera su una porzione dei canoni di disponibilità, non superiore a quella che sarebbe comunque riconosciuta al concessionario anche a seguito di inadempimento. Tale soluzione – che potrebbe consentire di ridurre il complessivo onere di finanziamento del progetto - dovrebbe comunque essere attentamente valutata sul piano della compatibilità con le regole Eurostat. Al riguardo, potrebbe risultare utile una analisi comparata con lo strumento della “*Cession de creances Dailly*” francese.

Gli strumenti di debito

54. Incentivare lo strumento dei Fondi Pensione ed i relativi impieghi in favore del settore infrastrutturale così da sviluppare ulteriori fonti di finanziamento di lungo termine.

55. Elaborare una sorta di *vademecum* informativo sull'attività di finanziamento CDP a valere sulla Raccolta Postale al fine di orientare sia le amministrazioni, sia gli operatori ed i loro finanziatori ad una appropriata considerazione dello strumento.

Strumenti Equity e Quasi-Equity

56. Promuovere il lancio di un Fondo Equity che preveda un rendimento inferiore al 10%, auspicabilmente parametrato al rendimento dei titoli di Stato maggiorati di uno *spread*.

57. Favorire una adeguata partecipazione al capitale delle concessionarie di costruttori, gestori e investitori finanziari al fine di assicurare l'esperienza e la professionalità necessarie alla realizzazione e gestione del progetto.

Altri strumenti di finanziamento

58. Promuovere l'estensione dei meccanismi della Direttiva “Eurovignette” a fattispecie diverse da quelle ora previste in modo da rendere possibile la destinazione dei benefici derivanti dalla gestione di infrastrutture esistenti al finanziamento di nuove opere.

59. Favorire la “devoluzione” di diritti e/o beni della P.A. con interventi di semplificazione procedurale.

4. Misure di incentivazione degli investimenti privati

60. Avvicinare il trattamento fiscale del capitale proprio a quello (oggi più vantaggioso) del capitale di debito introducendo una *Allowance for Corporate equity* (ACE): deducibilità dalla base imponibile di impresa di un interesse sul capitale proprio calcolato a un tasso di interesse nominale predeterminato.

61. Introdurre un incentivo specifico per aumenti di capitale proprio legati a investimenti infrastrutturali: deducibilità dal reddito di impresa degli aumenti di capitale proprio accompagnati da un equivalente ammontare di investimenti infrastrutturali in settori prioritari.

62. Incentivo fiscale rivolto specificamente ai soggetti finanziatori: se l'investitore mantiene l'*asset* nel suo portafoglio per un periodo di tempo non inferiore a una soglia predeterminata (5 anni), al momento dello smobilizzo l'eventuale plusvalenza non viene tassata.

63. Trattamento fiscale agevolato o introduzione di strumenti di garanzia a favore dei *project bonds*, titoli di debito emessi da imprese impegnate nella realizzazione di progetti di investimento di interesse pubblico. [Proposta 72]

64. Sostituire, per un determinato progetto di investimento, l'apporto di risorse di bilancio a fondo perduto con una esenzione dall'imposta sul reddito di impresa a favore del concessionario per un periodo di tempo corrispondente, in valore attuale, al contributo evitato.

65. Generalizzare a tutti i progetti di infrastrutture di trasporto e rendere vincolanti: l'analisi costi-benefici, che chiarisca la reale convenienza dell'opera, anche relativamente ad altre modalità per realizzare l'obiettivo di mobilità; l'analisi di fattibilità finanziaria, al fine di valutare concretamente l'equilibrio economico finanziario tenendo in considerazione anche gli aspetti relativi alla bancabilità e alla redditività dei portatori di capitale proprio coinvolti.

66. Per i contributi in conto esercizio delle aziende di trasporto, generalizzare la metodologia del *subsidy-cap* (affiancare alla predeterminazione delle tariffe per l'intervallo regolatorio anche la predeterminazione del contributo, applicando una X di efficientamento sia alle tariffe che al contributo) e applicare un sistema di pagamenti da parte del concedente del tipo *incentives/penalties*, che preveda la riduzione dei pagamenti nel caso di prestazioni insufficienti con l'applicazione di opportune penali.

67. Per quanto riguarda la garanzia sul valore di subentro nelle concessioni in essere, disporre l'obbligo da parte dell'attuale concessionario di proseguire nella gestione della concessione fino al termine dell'ammortamento previsto nel piano economico-finanziario, qualora il concedente, espletando la gara alla scadenza della concessione, non abbia individuato un nuovo concessionario e decida di non subentrare direttamente nella concessione in oggetto. La gara andrebbe comunque bandita nuovamente alla scadenza del primo periodo regolatorio (cinque anni) successivo.

5. Aspetti rilevanti per i rapporti con l'Unione Europea

Dai progetti prioritari alla rete prioritaria TEN-T

68. In vista della definizione della rete prioritaria delle *Trans-European Networks – Transport* (TEN-T), il Governo dovrebbe condividere la propria posizione con gli *stakeholder* nazionali e intensificare l'interlocuzione con le Istituzioni a tutti i livelli.

69. Si ritiene importante confermare l'inserimento nell'elenco del *core network* delle TEN-T dei progetti prioritari che interessano l'Italia e eventualmente proporre la Napoli-Bari. E' inoltre decisivo controllare la lista dei *core ports*, dei *core airports* e dei *core urban nodes*.

Il finanziamento per la realizzazione delle infrastrutture di trasporto

70. Coerentemente con gli obiettivi dell'UE è necessario prevedere delle azioni volte a facilitare il finanziamento delle infrastrutture per il completamento della rete prioritaria TEN-T.

71. Questo può realizzarsi per mezzo di strumenti, da attivare congiuntamente o alternativamente, tra i quali gli *eurobond* e i *project-bond*. Se i primi sono ancora oggetto di discussione dopo la proposta Tremonti – Juncker, i secondi hanno visto un'applicazione grazie a BEI e SACE. [Proposta 64]

72. Nella revisione delle regole di finanza pubblica per l'UEM, si potrebbe prevedere l'esclusione degli investimenti nazionali per la rete prioritaria TEN-T dal Patto di Stabilità e Crescita (PSC).

73. La realizzazione di infrastrutture di trasporto che rispondono all'esigenza di una crescita sostenibile dell'UE dovrebbero usufruire di finanziamenti *cross-modal* quali l'*eurovignette*. A tal riguardo è comunque da considerare la necessità di attuare un'allocazione delle risorse (*earmarking*) ispirata a criteri di efficienza che tengano conto dello specifico ruolo di ciascun modo di trasporto nell'ottica della modalità sostenibile senza favorire, a priori, modalità che non sono in grado, soprattutto lungo alcuni itinerari, di garantire la soddisfazione della domanda.

74. Valutare l'efficacia e l'efficienza del Fondo Marguerite e sostenere un suo potenziamento.

75. Sostenere la proposta del *Guarantee for Availability-based Projects* (GAP) della BEI, ovvero una garanzia per migliorare il merito di credito del progetto. [Proposta 47 su LGGT]

76. Valutare la possibilità di attivare l'esperienza acquisita da SACE nella prestazione di garanzie su finanziamenti concessi per investimenti così come per l'assicurazione dei rischi associati alla realizzazione di opere.

77. Rafforzare il patrimonio della BEI tramite un suo aumento del capitale oppure il cofinanziamento privato con l'emissione di *contingent capital* nella forma di *consols* trasformabili in azioni preferenziali.

78. Si invita a studiare l'implementazione di PPP coerentemente con gli auspici della Commissione e della BEI, per beneficiare dei vantaggi non soltanto legati agli aspetti finanziari. [Proposte 58-60]

79. Sfruttare pienamente le potenzialità del PPP, incoraggiando le autorità pubbliche ad utilizzare schemi di PPP come una preziosa opportunità e non solo come una maniera di accollare rischi e responsabilità agli appaltatori privati. Si chiede a tale scopo una maggiore chiarezza interpretativa sui criteri che definiscono un PPP *on/off balance*. Le Istituzioni nazionali dovrebbero lavorare per sostenere il principio dei "rischi" rispetto a quello del "controllo", individuando i Paesi dell'UE più sensibili al tema. [Proposte 34, 58 e 60]

80. Nell’ambito del semestre europeo, si propone che la prima conferenza dedichi una specifica sezione al finanziamento delle infrastrutture strategiche e agli ostacoli che esse incontrano nelle normative europee.

6. Il sottosistema italiano delle infrastrutture di trasporto d’interesse europeo

81. Per colmare il ritardo nella dotazione infrastrutturale italiana, occorre condurre un duplice esercizio: quello del ridimensionamento dell’insieme delle opere strategiche alle quali dare reale priorità e piena attenzione statale e quello dell’ottimizzazione della loro realizzazione sotto i tre profili delle norme e procedure, dell’acquisizione del consenso, e del finanziamento.

82. E’ fondamentale individuare il sottoinsieme delle infrastrutture “superprioritarie” tra quelle indicate dal Programma delle infrastrutture strategiche approvato dal CIPE (18/11/2010), integrato dagli aggiornamenti delle intese quadro Stato-Regione (in corso di definizione).

83. Occorre prevedere che in questo sottoinsieme di infrastrutture “superstrategiche” siano comprese le infrastrutture che la Commissione europea individuerà come di “interesse prioritario europeo” nel processo di revisione delle reti trans-europee TEN-T 2010, destinato a concludersi entro il 2011.

84. Perché l’Italia possa realmente partecipare al processo di costruzione delle reti europee, il Governo deve promuovere presso l’Unione europea iniziative che portino ad una definizione della rete prioritaria – “indivisibile” e “finanziariamente sostenibile” – quanto più possibile coerente con le esigenze del nostro Paese.

85. La Comunità europea assumersi la piena responsabilità nella realizzazione della rete prioritaria (*core network*), mentre la responsabilità della realizzazione del resto della rete generale TEN-T (*comprehensive network*) apparterrà soprattutto agli Stati Membri.

86. Promuovere e una disponibilità europea a stabilire mezzi e regole speciali di finanziamento e di contabilità fuori bilancio per le sole opere ricomprese nella rete prioritaria.

Nota metodologica - ottimizzazione delle risorse e individuazione delle priorità

87. Definire una lista breve di opere prioritarie la cui realizzazione rappresenta interesse strategico per l’intero sistema paese e creare una cornice istituzionale idonea all’affermazione di questo principio: incorporazione della lista nel programma nazionale delle riforme per l’Italia previsto dalle procedure connesse al semestre europeo e quindi delibera del Parlamento nell’ambito delle nuove procedure di decisione di finanza pubblica.

88. Concentrare su un numero contenuto di infrastrutture strategiche le risorse derivanti dalla revisione delle politiche di coesione, anche con la finalità di migliorare l’attività di monitoraggio e valutazione.

89. Rafforzare le attività di monitoraggio, misurazione e valutazione dei comportamenti e dei risultati dei soggetti pubblici coinvolti nella realizzazione delle grandi infrastrutture, previste peraltro da alcune recenti leggi di riforma: riforma del federalismo fiscale (l. 42/2009), riforma della contabilità pubblica e miglioramento della qualità della spesa pubblica (l. 196/2009), riforma della pubblica amministrazione (l. 14/2009), anche attribuendo un ruolo propulsivo e di raccordo alla Autorità di vigilanza per i lavori pubblici.

Lista degli acronimi

AC	Alta Capacità
ACB	Analisi Costi Benefici
ACE	Allowance for Corporate Equity
ACPE	Allowance for Corporate and Project Equity
AFF	Analisi Fattibilità Finanziaria
AFIFT	Agence de financement des infrastructures de transport de France
AGC	Agreement on Main International Railways Lines
AGI	Associazione Grandi Imprese
ANAS	Azienda Nazionale Autonoma delle Strade
ASPI	Autostrade per l'Italia
ATI	Associazioni Temporanee d'Impresa
AV	Alta Velocità
BEI	Banca Europea per gli Investimenti
BRICS	Brasile Russia India Cina e Sud Africa
BTP	Buoni del Tesoro Poliennali
CDC	Caisse des Dépôts et Consignation
CdM	Consiglio dei Ministri
CdP	Contratto di Programma
CDP	Cassa Depositi e Prestiti
CE	Comunità Europea
CG	Contraente Generale
CIPE	Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica
CNDP	Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico
CNEL	Consiglio Nazionale Economia e Lavoro
d.l.	Decreto legge
D.lgs	Decreto Legislativo
DBFOM	Design Built Finance Operate Maintain
DM	Decreto Ministeriale
DPEF	Documento Programmazione Economico Finanziaria
EPEC	European PPP Expertise Centre
ERTMS	European Rail Traffic Management System
ESPO	European Sea Ports Organization
ESPN	European Spatial Planning Observation Network
ETCS	European Train Control System
ETS	Emission Trading Scheme
FAS	Fondo Aree Sottoutilizzate
FGOP	Fondo di Garanzia per le Opere Pubbliche
FGPF	Fondo Grandi Progetti Ferroviari
GAP	Guarantee for Availability-based Projects
GU	Gazzetta Ufficiale
HSR	High Speed Rail
IAS	International Accounting Standards

IRAP	Imposta Regionale sulla Attività Produttive
IRES	Imposta sul Reddito delle Società
IRR	Internal Rate of Return
IVA	Imposta sul Valore Aggiunto
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LGTT	Loan Guarantee Instrument for Trans-European Transport Network
LGV	Ligne Grande Vitesse
LLPP	Lavori Pubblici
LTIC	Long-Term Investors Club
MEF	Ministero Economia e Finanze
MIT	Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture
NFTA	Nuova Ferrovia Trasversale Alpina
NIMBY	Not In My Back Yard
PA	Pubblica Amministrazione
PEF	Piano Economico Finanziario
PIL	Prodotto Interno Lordo
PPP	Partnership Pubblico Privato
PSC	Public Sector Comparator
RFF	Reseau Ferré de France
RFI	Rete Ferroviaria Italiana
SACE	Società per i Servizi Assicurativi del Commercio Estero
SEA	Sud Europe Atlantique
SPV	Speciale Purpose Vehicle
STI	Specifiche Tecniche di Interoperabilità
TEN- T	Trans European Network - Transport
TTPCP	Tassa sul Traffico Pesante Commisurata alle Prestazioni
UE	Unione Europea
UEM	Unione Economico Monetaria
UIC	International Union of Railways
VAN	Valore Attuale Netto
VAS	Valutazione Ambientale Strategica
VfM	Value for Money
VIA	Valutazione di Impatto Ambientale
WACC	Weighted Average Cost of Capital