



RESPUBLICA  
FONDAZIONE DI CULTURA POLITICA



# **Le infrastrutture strategiche di trasporto**

## **Problemi, proposte, soluzioni**

**Le 89 proposte** del Rapporto elaborato dal Tavolo tecnico promosso dal Ministero per le Infrastrutture e i Trasporti e coordinato dalle Fondazioni ASTRID, ITALIADECIDE e RESPUBLICA

23 maggio 2011

## 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

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

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

## Le proposte contenute nel Rapporto<sup>1</sup>

### CAPITOLO 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.

**Progettazione “frugale ed essenziale”**: ogni contributo pubblico utilizzato per opere superflue o non efficaci toglie fondi ad altre opere necessarie. [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]

---

<sup>1</sup> NB. Al termine di ogni proposta è indicato, tra parentesi quadre, il riferimento ad altre proposte vertenti sul medesimo argomento

**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 CO<sub>2</sub> 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, implementare **strategie di realizzazione articolate nel tempo** in funzione della crescita e delle caratteristiche della domanda di traffico. Procedere alla realizzazione per fasi successive (fasisazione) 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]

## **CAPITOLO 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.

## **CAPITOLO 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 convezione**

**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 convezione, 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 convezione 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'economica (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). 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, 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 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.

### **CAPITOLO 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.

## **CAPITOLO 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'allocatione 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.

## **CAPITOLO 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.

## **CAPITOLO 7 - 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.

## **Partecipanti al gruppo di lavoro**

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

Francesca Amaturò - 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 - Assoport  
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