

## Da 89 a 33 proposte: le priorità

12 luglio 2011

Le proposte che seguono sono articolate secondo una struttura che prevede: l'individuazione delle opere prioritarie, una progettazione razionale e coerente con le caratteristiche del servizio da offrire, una riforma delle procedure di decisione e localizzazione che garantisca tempi certi e ragionevolmente brevi, una realizzazione efficiente e rispettosa delle istanze legittime degli *stakeholder*, meccanismi di finanziamento che consentano di ridurre fortemente la contribuzione pubblica tramite la fiscalità generale. In chiusura, si riportano alcune considerazioni circa la posizione da sostenere in ambito UE coerentemente con gli obiettivi del presente lavoro.

*Molte altre proposte contenute nel paper possono dare un contributo significativo all'obiettivo che il nostro lavoro si propone: accelerare l'infrastrutturazione del Paese senza aumentare, anzi diminuendo l'entità dei contributi a fondo perduto gravanti sulle finanze pubbliche. L'indicazione di 33 misure prioritarie non fa venir meno l'importanza e l'utilità di queste ulteriori proposte.*

### *Individuare le opere prioritarie*

- Proposta 1.** Definire una lista breve di opere prioritarie la cui realizzazione rappresenta un interesse strategico per il sistema-Paese. Tale lista deve includere gli archi e i nodi della rete essenziale europea (*core network*) TEN-T. Concentrare su queste opere le risorse derivanti dalla revisione delle politiche di coesione e migliorare l'attività di monitoraggio e di valutazione.
- Proposta 2.** Sottoporre le priorità infrastrutturali ad una analisi funzionale, tecnico-ingegneristico, economico-finanziaria che sfrutti il meglio delle metodologie scientifiche (tra le quali l'analisi benefici/costi e l'analisi *multicriteria*).

### *Progettare le opere in modo razionale, "frugale" e coerente con le caratteristiche del servizio da offrire*

- Proposta 3.** Realizzare una progettazione "frugale ed essenziale" ovvero eliminare i costi superflui delle opere rispetto alla loro funzionalità; ogni contributo pubblico utilizzato per opere inutili o non efficaci toglie fondi ad altre opere necessarie. Rivedere la concezione delle linee e delle tratte ferroviarie e stradali al fine di realizzare una rete di trasporto coerente con la dinamica della domanda, beneficiando dei confronti con le *best practice* europee.

- Proposta 4.** Verificare le possibilità di una gestione più efficiente dell’offerta disponibile per rispondere alla domanda di mobilità, applicando, per esempio, soluzioni di *Intelligent Transportation System*. Valutare un potenziamento delle infrastrutture esistenti qualora possano diventare sufficienti per soddisfare la domanda prevista nel medio-lungo termine.
- Proposta 5.** Ridurre i costi limitando l’*overdesign*. La specificazione delle caratteristiche infrastrutturali ha conseguenze sui costi di costruzione; è opportuno valutare l’efficacia degli standard contrattuali dettati, per esempio, dalle norme di sicurezza rivedendo le norme nazionali avendo come riferimento gli standard europei per strade e ferrovie. E’ opportuno inoltre rivisitare le finalità delle norme tecniche, allineandole a quanto previsto in ambito UE, e rendere più efficaci e chiare le modalità di gestione delle terre e rocce da scavo.
- Proposta 6.** Preservando il progetto complessivo, realizzare l’opera per fasi nel tempo in funzione della crescita e delle caratteristiche della domanda di traffico. Con la “fasizzazione” delle opere, i piani economico-finanziari (PEF) devono considerare la temporizzazione degli investimenti per fasi valutandone i relativi costi. Per la realizzazione delle opere, è opportuno prevedere il coinvolgimento delle imprese locali come subcontraenti<sup>1</sup>.
- Proposta 7.** Aumentare i ricavi delle infrastrutture ferroviarie con una maggiore produttività del servizio di trasporto merci (introducendo il concetto Alta Capacità di “ferrovia di pianura” con treni più lunghi e più pesanti), e con pedaggi più elevati per il traffico ferroviario passeggeri sulle tratte Alta Velocità (in virtù dell’ipotesi che questo mercato può assorbire un aumento tariffario).

***Riformare le procedure di decisione e di localizzazione per garantire tempi certi e ragionevolmente brevi, rispettando le istanze legittime degli stakeholder***

- Proposta 8.** Approvare una miniriforma dell’articolo 117 della Costituzione, per eliminare la competenza concorrente fra Stato e Regioni in materia di impianti e infrastrutture (e anche di energia e telecomunicazioni), attribuendo alla competenza esclusiva della legge statale le infrastrutture strategiche e alla competenza esclusiva delle Regioni le infrastrutture di interesse locale. Le infrastrutture strategiche di interesse nazionale saranno tutte quelle individuate dal CIPE nel Piano nazionale infrastrutture e in suoi eventuali aggiornamenti.
- Proposta 9.** Nell’ambito della riforma della legge-obiettivo, prevedere che, quando manchi l’intesa fra Stato e Regioni, il CIPE approvi per ciascuna infrastruttura strategica le caratteristiche tecniche, la localizzazione (o il tracciato) ottimale e il piano preliminare “rafforzato” (proposta 16). Prevedere un termine (ragionevolmente breve) entro il quale la Regione o le Regioni interessate dovranno definire la localizzazione puntuale e le opere compensative (entro i

---

<sup>1</sup> Un esempio di tale strategia è rappresentato da una legge francese, la *Démarche Grand Chantier*, recentemente recepita dalla Regione Piemonte.

limiti definiti dalla proposta 11). Trascorso invano il termine, deciderà il Consiglio dei Ministri<sup>2</sup>.

- Proposta 10.** Stabilire tempi brevi e certi per il perfezionamento delle delibere CIPE e per il successivo controllo della Corte dei Conti. Sottoporre alle Conferenze dei servizi il progetto preliminare “rafforzato”. Dare tempi certi alla attuazione delle decisioni della Conferenza dei servizi, prevedendo che l’opposizione delle amministrazioni “privilegiate” (ambiente, beni culturali, ecc.) ne blocchi l’esecuzione solo entro un termine tassativo (un mese?) esse ottengano dal Consiglio dei Ministri una decisione favorevole alla loro opposizione.
- Proposta 11.** Stabilire per legge limiti insuperabili agli incrementi di costo dell’infrastruttura derivanti (cumulativamente) da variazioni di localizzazione (o di tracciato) e da opere compensative o mitigative, rispetto alla decisione del CIPE (proposta 10). I limiti devono essere realistici (10%). Prevedere una parziale partecipazione degli enti territoriali al finanziamento delle opere compensative.
- Proposta 12.** Definire, anche utilizzando esperienze straniere (in ispecie il *débat public* francese), procedure di consultazione delle popolazioni locali che prevedano tempi certi e informazioni adeguate (e certificate).
- Proposta 13.** Per quanto riguarda i requisiti di partecipazione alle gare: introdurre parametri che consentano di valutare la reputazione e affidabilità delle imprese ai fini del conseguimento dell’attestazione SOA.
- Proposta 14.** Affidare la valutazione delle offerte anomale all’Autorità di vigilanza sui contratti pubblici o ad organi tecnici specializzati sotto la vigilanza dell’Autorità; ripristinare il tetto massimo previsto dalla Legge Merloni alle voci di prezzo che devono formare oggetto di giustificazione.
- Proposta 15.** Introdurre un sistema di “qualificazione delle stazioni appaltanti”; obbligare gli enti aggiudicatori non strutturati a delegare le funzioni amministrative di committente ad amministrazioni più organizzate (i piccoli e medi Comuni potrebbero scegliere tra Regione, provincia o comune capoluogo); istituire presso il MIT un organismo che funga da stazione appaltante per le opere di maggiori dimensioni.
- Proposta 16.** Rivedere l’*iter* progettuale per ridurre l’aleatorietà in fase di realizzazione. Mettere a gara l’esecuzione dell’opera solo sulla base del progetto esecutivo o del progetto preliminare “rafforzato” avendo già negoziato le richieste emerse in Conferenza dei Servizi e ottenuta la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA).; limitare l’approvazione di possibili varianti ad un ristretto gruppo di ipotesi, normativamente identificate.
- Proposta 17.** Limitare il contenzioso, ponendo come condizione di ammissibilità del ricorso l’aver partecipato al procedimento e prevedendo penalità a carico del ricorrente in caso di esito negativo.

---

<sup>2</sup> Data l’inerzia della Regione, l’intervento del Consiglio dei ministri come decisore di ultima istanza è in tal caso configurabile come intervento sostitutivo ai sensi dell’art. 120 della Costituzione, e non potrebbe incorrere nella censura della Corte costituzionale che ha colpito una analoga disposizione della legge-obiettivo.

***Finanziare le opere riducendo la contribuzione pubblica, incentivando il PPP e il project financing***

- Proposta 18.** Promuovere (con l’apporto di strutture specializzate) linee-guida per la corretta elaborazione di studi di fattibilità, schemi di convenzione, PEF e bandi di gara, unitamente a modelli standard da mettere a disposizione delle amministrazioni onde agevolare il ricorso a formule di PPP.
- Proposta 19.** Prevedere (eventualmente nel bando di gara) il coinvolgimento degli istituti finanziatori già al momento della definizione dell’offerta (cosicché sia chiaro sin dall’inizio chi e in che modo intende finanziare l’opera), anche riservando agli stessi l’attività di asseverazione.
- Proposta 20.** Introdurre 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 del PEF e il momento di effettiva sottoscrizione del finanziamento.
- Proposta 21.** Rafforzare l’affidabilità degli schemi di convenzione e accelerare il relativo processo di perfezionamento, affermando il principio di massima per cui detti schemi devono essere approvati contestualmente all’aggiudicazione o all’approvazione di qualsiasi atto che ne imponga in qualche modo la revisione.
- Proposta 22.** Escludere, seguendo il modello della legislazione francese, l’obbligo di esperire procedure ordinarie di evidenza pubblica per l’affidamento del finanziamento, lasciando invece la previsione relativa alla procedura semplificata basata sull’invito ad offrire da parte di almeno cinque concorrenti.
- Proposta 23.** Estendere l’applicazione del Fondo di garanzia per le opere pubbliche (FGOP) istituito presso CDP, ad altre fattispecie e tipologie di infrastrutture.
- Proposta 24.** Sostenere la creazione di uno o più fondi *equity* per progetti *greenfield* che prevedano un rendimento minimo del 10-12% tale da attirare potenziali investitori e rispondere alle esigenze di capitale proprio dei progetti di grandi dimensioni. Sollecitare l’ISVAP affinché disciplini le modalità di investimento delle riserve tecniche delle società di assicurazione nel settore delle infrastrutture.
- Proposta 25.** Sostenere l’introduzione di strumenti per tassare le esternalità negative (es. pedaggi *cross-modal* quali *eurovignette*) e di strumenti per beneficiare delle esternalità positive (es. cattura del valore immobiliare); costituire quindi un “fondo speciale” per le infrastrutture per convogliare<sup>3</sup> il flusso di risorse generato dall’applicazione dei diversi strumenti di finanziamento.
- Proposta 26.** 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) o una detassazione dal reddito di un importo commisurato ai costi effettivamente sostenuti per la realizzazione dell’investimento.

---

<sup>3</sup> Sull’esempio del modello svizzero (Fondo FTP) e francese (AFITF)

- Proposta 27.** Introdurre un incentivo specifico per aumenti di capitale proprio legati a investimenti infrastrutturali o, più in generale, ai project financing e ai PPP: deducibilità dal reddito di impresa degli aumenti di capitale proprio accompagnati da un equivalente ammontare di investimenti infrastrutturali in settori prioritari.
- Proposta 28.** Introdurre un 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 (5/7 anni), al momento dello smobilizzo l'eventuale plusvalenza non viene tassata.
- Proposta 29.** Proporre un trattamento fiscale agevolato o l'introduzione di strumenti di garanzia a favore dei *project bond* emessi da imprese impegnate nella realizzazione di progetti di investimento in settori strategici.
- Proposta 30.** 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.

### *Il finanziamento nell'ambito dell'Unione Europea*

- Proposta 31.** Per facilitare il finanziamento delle infrastrutture della rete essenziale TEN-T si propone alle Istituzioni europee competenti di:
- Escludere dal debito pubblico nazionale, secondo quanto stabilito dal Trattato di Maastricht, gli investimenti realizzati dai singoli Paesi membri<sup>4</sup>.
  - Attivare *eurobond* per finanziare progetti europei, co-finanziati dalla BEI, in quanto l'UE può raccogliere capitali a un costo molto competitivo e con profili rischio/rendimento non speculativi.
  - Sostenere la *Project Bond Initiative* (PBI) per facilitare l'emissione di obbligazioni da parte delle società di progetto nei PPP creati per la realizzazione delle infrastrutture.
- La combinazione nell'utilizzo di questi strumenti deve essere tale da finanziarie tanto progetti bancabili quanto opere "fredde" quali i valichi ferroviari.
- Proposta 32.** Chiedere maggiore chiarezza sui criteri che definiscono un contratto *on balance* oppure *off balance* al fine di estendere l'utilizzo del PPP sfruttandone le potenzialità. Sostenere il principio dei "rischi" rispetto a quello del "controllo", individuando i Paesi dell'UE più sensibili al tema.
- Proposta 33.** Continuare a valorizzare il ruolo della BEI come catalizzatore fondamentale nel finanziamento delle infrastrutture, prevedendo idonee forme di sostegno al capitale per mantenere il *rating* di tripla A della istituzione.

---

<sup>4</sup> L'ammontare di tale investimento sarebbe limitato a costi standard di realizzazione delle opere ed impiegato sotto la supervisione di una "agenzia europea" per la realizzazione della rete essenziale TEN-T.