

Indice

Prefazione (Prof. Paolo Costa)	5
Introduzione (Prof. Lanfranco Senn)	9
1 Il finanziamento delle infrastrutture di trasporto	13
1.1 Le infrastrutture di trasporto nella teoria economica	Errore. Il segnalibro non è definito.
1.1.1 Una definizione di infrastruttura	Errore. Il segnalibro non è definito.
1.1.2 Le infrastrutture nell'economia del benessere	Errore. Il segnalibro non è definito.
1.2 Gli effetti economici delle infrastrutture sulla collettività	Errore. Il segnalibro non è definito.
1.2.1 I costi e i benefici indiretti	Errore. Il segnalibro non è definito.
1.2.2 La schematizzazione dei flussi economici	Errore. Il segnalibro non è definito.
1.3 Gli strumenti per finanziare le infrastrutture di trasporto	Errore. Il segnalibro non è definito.
1.3.1 Le risorse a disposizione della Pubblica Amministrazione ..	Errore. Il segnalibro non è definito.
1.3.2 Le possibilità di finanziamento	Errore. Il segnalibro non è definito.
2 Il Project financing e le autostrade	35

- 2.1 La compartecipazione del settore privato **Errore. Il segnalibro non è definito.**
 - 2.1.1 Il coinvolgimento dei privati nella realizzazione di un'infrastruttura: il partenariato pubblico-privato **Errore. Il segnalibro non è definito.**
 - 2.1.2 Il project financing e la redditività di un'infrastruttura **Errore. Il segnalibro non è definito.**
 - 2.1.3 Le principali opportunità e minacce relative all'intervento dei privati..... **Errore. Il segnalibro non è definito.**
- 2.2 Le concessioni autostradali e il corrispettivo di retrocessione11
 - 2.2.1 Le concessionarie autostradali in Italia **Errore. Il segnalibro non è definito.**
 - 2.2.2 Lo strumento del corrispettivo di retrocessione.....12
- 2.3 Le autostrade lombarde **Errore. Il segnalibro non è definito.**
 - 2.3.1 La realizzazione di nuove autostrade in Lombardia **Errore. Il segnalibro non è definito.**
 - 2.3.2 La Pedemontana Lombarda .. **Errore. Il segnalibro non è definito.**
 - 2.3.3 Il raccordo diretto Brescia-Milano, la Bre.Be.Mi. **Errore. Il segnalibro non è definito.**
 - 2.3.4 La Tangenziale Est Esterna di Milano **Errore. Il segnalibro non è definito.**
 - 2.3.5 La Cremona-Mantova **Errore. Il segnalibro non è definito.**

3 La “cattura del valore” 61

- 3.1 La “cattura del valore” immobiliare **Errore. Il segnalibro non è definito.**
 - 3.1.1 La teoria della “cattura del valore” immobiliare **Errore. Il segnalibro non è definito.**
 - 3.1.2 Gli strumenti e gli aspetti normativi della “cattura del valore” immobiliare **Errore. Il segnalibro non è definito.**
- 3.2 La valorizzazione commerciale. **Errore. Il segnalibro non è definito.**
 - 3.2.1 La teoria della valorizzazione commerciale **Errore. Il segnalibro non è definito.**
 - 3.2.2 La valorizzazione commerciale e le infrastrutture di trasporto **Errore. Il segnalibro non è definito.**
- 3.3 Il Quadrilatero Marche-Umbria **Errore. Il segnalibro non è definito.**
 - 3.3.1 Il contesto esterno **Errore. Il segnalibro non è definito.**
 - 3.3.2 Il progetto Quadrilatero16
 - 3.3.3 L'innovazione del processo decisionale: il Piano di Area Vasta **Errore. Il segnalibro non è definito.**
 - 3.3.4 L'innovazione del processo di progettazione: le Aree Leader.....17
 - 3.3.5 L'innovazione del processo attuativo: il finanziamento18
 - 3.3.6 I fattori di successo e le criticità **Errore. Il segnalibro non è definito.**

3.4 La metropolitana di Copenhagen **Errore. Il segnalibro non è definito.**

3.4.1 La strutturazione dell'intervento **Errore. Il segnalibro non è definito.**

3.4.2 Gli aspetti finanziari..... **Errore. Il segnalibro non è definito.**

3.4.3 I fattori di successo e le criticità **Errore. Il segnalibro non è definito.**

4 L'imposizione fiscale mirata 101

4.1 Le imposte di scopo **Errore. Il segnalibro non è definito.**

4.2 La tariffazione del trasporto: forme di *road pricing* in ambito urbano ..
..... **Errore. Il segnalibro non è definito.**

4.2.1 Gli strumenti di *road pricing*. **Errore. Il segnalibro non è definito.**

4.3 Le esperienze di *road pricing* in ambito urbano **Errore. Il segnalibro non è definito.**

4.3.1 L'esperienza londinese **Errore. Il segnalibro non è definito.**

4.3.2 Il caso Ecopass di Milano22

4.3.3 Analisi dei vantaggi e degli svantaggi delle forme di *road pricing* ...
..... **Errore. Il segnalibro non è definito.**

4.4 Il federalismo fiscale dei porti.....24

4.4.1 Il ruolo delle Autorità Portuali nel finanziamento delle opere
infrastrutturali24

4.4.2 Le novità introdotte dalla legge Finanziaria del 2007: l'autonomia
finanziaria delle Autorità portuali **Errore. Il segnalibro non è
definito.**

4.4.3 Il gettito fiscale delle attività portuali: il caso del terminal container
di Vado Ligure..... **Errore. Il segnalibro non è definito.**

4.4.4. Il nuovo ruolo delle Regioni previsto dalla Legge Finanziaria 2008
.....25

5 La Direttiva Eurovignette 123

5.1 La Direttiva Eurovignette e la sua applicazione.....27

5.2 Eurovignette come forma di finanziamento *cross modal*.....31

5.3 Possibili applicazioni in ambito italiano **Errore. Il segnalibro non è
definito.**

5.3.1 Un'infrastruttura transfrontaliera: il traforo del Brennero **Errore. Il
segnalibro non è definito.**

5.3.2 Un'infrastruttura nazionale: il Terzo Valico **Errore. Il segnalibro
non è definito.**

5.4 Le grandi trasversali transalpine in Svizzera **Errore. Il segnalibro
non è definito.**

Errore. Nel documento non esiste testo dello stile specificato.

- 5.4.1 Il finanziamento delle trasversali transalpine in Svizzera: il fondo FTP **Errore. Il segnalibro non è definito.**
- 5.4.2 La tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni **Errore. Il segnalibro non è definito.**

Conclusioni	152
Glossario	157
Bibliografia	161
I curatori e gli autori	165

Introduzione

di Lanfranco Senn,
Direttore del CERTeT

E' largamente riconosciuto che gli investimenti in infrastrutture rivestono un ruolo assolutamente strategico all'interno dello sviluppo sociale ed economico di un Paese. Nel medio e lungo periodo, l'efficienza infrastrutturale si traduce in importanti risparmi di costi e di tempi con evidenti vantaggi di produttività per le aziende. Nel breve periodo, gli effetti diretti, indiretti e indotti che si producono nella fase di realizzazione delle opere, costituiscono una rilevante opportunità anche a livello occupazionale. Storicamente, purtroppo, l'Italia si è contraddistinta e si contraddistingue per un ritardo infrastrutturale rispetto ai partner europei che assume caratteri particolarmente marcati nel caso del sistema dei trasporti.

Il contesto delineato aiuta a comprendere la crescente pressione che negli ultimi anni è stata attuata a livello nazionale per il recupero del gap di dotazione infrastrutturale in questo specifico settore e che, accompagnata dal tenace tentativo di contenimento della spesa pubblica, ha richiesto, e sta tuttora richiedendo, un'evoluzione normativa ed operativa delle modalità di finanziamento degli interventi.

La Pubblica Amministrazione intende porsi oggi in una logica di progettazione finanziaria che la spinge alla ricerca di innovazioni nel finanziamento degli investimenti, rendendo necessaria l'adozione di nuovi strumenti, tecniche e soluzioni volte a creare occasioni per condividere costi, complessità, risorse e rischi del progetto.

Pertanto, sulla base di esperienze estere, per finanziare le infrastrutture di trasporto dotate di un'intrinseca utilità economica, recentemente in Italia, sono stati adottati o sono in fase di attuazione alcuni strumenti innovativi ad elevato potenziale in termini di contenimento della spesa pubblica. Essi sono riconducibili a quattro categorie principali: il *project financing*, che nella sua applicazione più innovativa prevede il c.d. corrispettivo di retrocessione, la

“cattura del valore” immobiliare e commerciale, l'imposizione fiscale mirata riconducibile sia alle imposte di scopo che a forme di *road pricing* in ambito urbano e la Direttiva Eurovignette come forma di finanziamento *cross modal*.

Attualmente, anche in ambito internazionale, pochissimi sono gli studi che cercano di fare chiarezza sui più recenti metodi esistenti per il finanziamento delle infrastrutture di trasporto. Questo libro si prefigge dunque, da un lato, di inquadrare e delineare tali strumenti dal punto di vista teorico ma, dall'altro, di esporre casi di successo per illustrarne le modalità attuative, i punti di forza e di debolezza, nell'ottica di una loro implementazione e di una possibile replicabilità in campo nazionale.

In particolare, il primo capitolo del libro ha l'obiettivo di contestualizzare i più innovativi metodi di finanziamento delle infrastrutture di trasporto, che saranno poi oggetto di tutta la trattazione successiva. Dato che tali metodi si basano sulla monetizzazione di quei benefici (o costi) delle infrastrutture di trasporto - che interessano specifici sottoinsiemi della collettività - al fine di canalizzarli per il finanziamento dell'infrastruttura stessa (o di infrastrutture/servizi correlati che hanno un'intrinseca utilità economica), in primis si descrivono le infrastrutture dal punto di vista economico, focalizzando l'attenzione sul concetto di esternalità e proponendo una schematizzazione degli effetti di tali esternalità che fungerà da filo conduttore di tutta la trattazione.

Successivamente si espongono, attraverso una classificazione ormai consolidata, i principali metodi di finanziamento ad oggi utilizzati dalla Pubblica Amministrazione per finanziare le infrastrutture di trasporto, così da inquadrare, in base alla suddetta classificazione, i quattro metodi più innovativi, a ognuno dei quali verrà poi dedicato un capitolo. Più precisamente:

- Nel secondo capitolo si descrive il *project financing*, inquadrandolo all'interno dei metodi di PPP e delineandone gli aspetti principali, per poi focalizzare l'attenzione sull'aspetto più innovativo di tale metodo, ovvero l'applicazione del corrispettivo di retrocessione, che consiste nella valorizzazione del valore residuo di un'opera autostradale al termine del periodo di concessione che deve essere corrisposta al primo concessionario da chi vi subentra in un secondo momento (in seguito a gara, solitamente). Dal punto di vista empirico si descrivono le concessioni lombarde ed in particolare la realizzazione della Pedemontana e della Bre.Be.Mi. in quanto prevedono l'applicazione del c.d. subentro.
- Nel terzo capitolo si delineano gli strumenti di “cattura del valore” immobiliare e quelli di “cattura del valore” commerciale. I primi consentono di monetizzare i vantaggi di un'infrastruttura di trasporto sulle proprietà situate nell'area di riferimento, i secondi i vantaggi sulle attività localizzate nei suoi pressi. All'interno del capitolo viene poi descritto il caso del progetto Quadrilatero, ad oggi l'unica infrastruttura di trasporto in Italia che prevede l'applicazione di tali

procedimenti e che merita attenzione per la sua replicabilità in altri contesti e applicazioni.

- Nel quarto capitolo si illustrano gli strumenti riconducibili alla categoria dell'imposizione fiscale mirata, vale a dire l'insieme di imposte la cui destinazione ha come finalità, o tra le finalità, il finanziamento delle infrastrutture di trasporto. Nella specifico vengono dunque trattate le imposte di scopo e le forme di *road pricing* in contesti urbani. In merito a queste ultime si espone, in ambito internazionale, il caso delle *Congestion charges* di Londra e, in ambito nazionale, l'Ecopass recentemente introdotto a Milano. Infine si tratta l'applicazione del c.d. federalismo fiscale dei porti previsto dalle Finanziarie 2007 e 2008 in quanto per certi aspetti può essere ricondotto all'imposizione fiscale mirata.
- Nel quinto capitolo si tratta infine la Direttiva Eurovignette come forma di finanziamento *cross modal*. Essa prevede che gli introiti aggiuntivi derivanti dall'applicazione di un sovrappedaggio (connesso ai costi indiretti generati dagli utenti di un'infrastruttura stradale), possano essere utilizzati per finanziare infrastrutture ferroviarie in grado di apportare potenziali benefici agli utenti di entrambe le infrastrutture e alla collettività in generale. Essendo la Direttiva Eurovignette ancora in corso di recepimento in Italia, non esiste ancora alcuna esperienza in tal senso. Di conseguenza il capitolo prevede l'illustrazione, tramite simulazioni, di una sua applicazione nel caso del Terzo Valico e del Traforo del Brennero e la descrizione del fondo FTP svizzero, in parte riconducibile quanto allo strumento in esame.

L'ultima parte del libro è dedicata ad alcune considerazioni ed osservazioni di sintesi che hanno come obiettivo quello di fornire spunti per aumentare la competitività del sistema di realizzazione delle infrastrutture in Italia, attraverso l'utilizzo di moderni strumenti incentrate sulla monetizzazione dei benefici da esse creati.

Pertanto il libro, partendo dalla annosa, ma sempre più attuale domanda, "come finanziare le infrastrutture di trasporto in Italia?", propone soluzioni e delinea scenari futuri, figurando tematiche di particolare interesse sia per gli attori che hanno un ruolo decisore nella realizzazione delle infrastrutture di trasporto sia, più in generale, per tutti quei soggetti di volta in volta interessati dalla tematica, quali ad esempio le istituzioni territoriali – Regioni, Enti Locali o Camere di Commercio - quelle bancarie, o gli stessi gestori dei servizi.

Molte sono le persone da ringraziare per aver contribuito a vario titolo a questo lavoro, sperando che la pubblicazione del libro possa in qualche modo concorrere a ripagare gli sforzi e le attenzioni di chi ha collaborato.

Un ringraziamento particolare va al Direttore Generale per la Programmazione, l'Arch. Gaetano Fontana del Ministero delle Infrastrutture, che ha dato la possibilità di riprendere ed aggiornare in questo libro alcune parti del

rapporto “Fattibilità finanziaria delle opere infrastrutturali: vincoli operativi e strategie di azione” (marzo 2008), commissionato dal Ministero delle Infrastrutture a Gruppo Clas. Allo stesso modo un ringraziamento va all’Arch. Fabrizio Romozzi di Quadrilatero S.p.A. per gli spunti, qui in parte ripresi, forniti in fase di redazione del rapporto “Definizione dei fattori di successo e delle criticità del Progetto Quadrilatero: analisi economica e divulgazione dei risultati” (luglio 2007), commissionato al CERTeT (Centro di Economia Regionale dei Trasporti e del Turismo dell’Università Bocconi), ma soprattutto per l’instancabile sprone nei confronti dei curatori.

Si ringraziano anche l’Arch. Carlo Regalia di Pedemontana e l’Arch. Nicolino Carrano del Ministero delle Infrastrutture, con i quali il confronto sulle tematiche qui trattate è attivo da molto tempo, sempre in maniera costruttiva.

Infine, un affettuoso e caloroso ringraziamento va ai curatori, e in parte autori, del libro Alberto Milotti e Noemi Patumi e agli altri autori, Oliviero Baccelli, Mauro Ravasio, Giuseppe Siciliano, Chiara Sumiraschi e Carlo Vaghi che, con uguale dedizione, impegno ed entusiasmo, hanno reso possibile il completamento di questo lavoro così complesso e articolato, attraverso un vivace e fruttuoso scambio di idee ed opinioni.

Lanfranco Senn
Direttore del CERTeT

1 Il finanziamento delle infrastrutture di trasporto

In Italia, in un contesto caratterizzato dalla necessità di rispettare i vincoli di bilancio imposti dall'Unione europea e, nel contempo, di garantire comunque elevati livelli di efficienza e produttività, il finanziamento delle infrastrutture di trasporto costituisce una tematica particolarmente sentita. Infatti, gli investimenti in tale ambito, se da un lato richiedono stanziamenti ingenti, dall'altro sono un importante elemento trainante per lo sviluppo del Paese e per l'economia italiana¹. Pertanto, in un contesto di carenza nella dotazione infrastrutturale² e di riduzione costante della spesa per le infrastrutture (che dal 1990 ad oggi è diminuita del 22%, a fronte di un aumento del 19% della spesa corrente³), è indispensabile individuare nuove forme di finanziamento che consentano di ovviare alla riduzione degli stanziamenti pubblici senza gravare sul bilancio dello Stato, assicurando al Paese, ai cittadini e alle imprese adeguati livelli di sviluppo e di crescita economica.

Prima di procedere con la trattazione (sia teorica che empirica) dei più recenti metodi di finanziamento ad oggi sviluppati, nel presente capitolo si descriveranno gli aspetti delle infrastrutture di trasporto che maggiormente influiscono sulla strutturazione degli innovativi metodi di finanziamento che saranno poi oggetto dei capitoli successivi e si identificheranno tali metodi all'interno degli strumenti oggi utilizzati dalla Pubblica Amministrazione in Italia.

¹ Vi sono numerosi studi che hanno trattato il tema della relazione tra la dotazione infrastrutturale in un determinato territorio ed il suo sviluppo economico. Per una trattazione più approfondita dell'argomento si rimanda, ad esempio, a Borgonovi E., Marsilio M., Musì F. (2006) *Relazioni pubblico privato: condizioni per la competitività*, Egea, Milano (capitolo V.I) e a Gervasoni A., Del Giudice R. (2002). *Il project financing per lo sviluppo delle infrastrutture di trasporto*, DeAgostini Professionale spa, Roma (capitolo I).

² Borgonovi E., Marsilio M., Musì F. (2006) *Relazioni pubblico privato: condizioni per la competitività*, Egea, Milano.

³ Pozzi V. (2003). *Il libro Bianco delle Strade. 2003: un anno di attività*, Segno: Milano.

In questa articolazione si possono cercare di riconoscere livelli intermedi di soggetti beneficiari che si pongono tra l'utente diretto e la collettività in senso lato, oltre a tipologie di attività economiche che, avvalendosi dei benefici esterni generati dall'infrastruttura, ottengono dei vantaggi in termini di maggiore redditività della propria attività di impresa.

Alla luce di tale classificazione di natura economica, si individuano quei meccanismi di condivisione del beneficio e/o del costo che sono alla base dei più recenti ed innovativi strumenti di finanziamento, idonei per la raccolta di risorse da destinare alla realizzazione delle infrastrutture di trasporto nel rispetto del principio del beneficio (e del costo), secondo il quale, così come espresso da Brosio (1993), le imposte sono equamente distribuite quando esse sono commisurate per ogni cittadino ai benefici (e ai costi) che questi ritrae (o genera).

Nello specifico, gli strumenti di finanziamento individuati come innovativi e basati sulla monetizzazione dei benefici e dei costi sopra descritti sono quelli brevemente anticipati qui di seguito, che nei prossimi capitoli del libro verranno approfonditamente trattati.

Il *project financing* (soprattutto in riferimento ai suoi più recenti sviluppi e specificatamente all'applicazione del corrispettivo di retrocessione nelle concessioni autostradali): in generale, il *project financing* si basa sulla monetizzazione del vantaggio diretto generato per gli utenti, connesso come si è detto alla parte divisibile del beneficio, tramite l'applicazione di meccanismi di prezzo che vanno a costituire il cash flow su cui si basa la fattibilità finanziaria dell'intervento. Tale strumento è stato introdotto in Italia con la Legge Merloni, così da non rappresentare tanto un'innovazione in sé (anche se solo negli ultimi anni è stato utilizzato per finanziare progetti di infrastrutture di trasporto), quanto piuttosto in all'applicazione del corrispettivo di retrocessione al termine del periodo di concessione. Pertanto, in questo volume l'attenzione si concentrerà proprio su questi ultimi aspetti.

La "cattura del valore": tutti quegli strumenti, sviluppati in ambito internazionale e solo recentemente profilati in ambito nazionale, che mirano a monetizzare i vantaggi indiretti generati per specifici sottoinsiemi della collettività, generalmente localizzati entro l'area di influenza dell'infrastruttura. Nello specifico, gli strumenti in oggetto possono essere ulteriormente classificati in strumenti di cattura della valorizzazione immobiliare e in strumenti di cattura della valorizzazione commerciale. I primi sono volti a monetizzare i vantaggi di un'infrastruttura di trasporto sulle proprietà localizzate nell'area di riferimento, i secondi i vantaggi sulle attività nei suoi pressi.

L'imposizione fiscale mirata: volta a monetizzare, in taluni casi (es. imposte di scopo), i benefici derivanti dal miglioramento della mobilità di cui usufruiscono gli utenti stessi delle infrastrutture, in altri (es. forme di *road pricing*), i costi generati dagli utenti, per poi canalizzarli verso il finanziamento di infrastrutture che consentono invece di conseguire vantaggi per gli utenti stessi e/o per la collettività più in generale. Tali forme di tassazione sono state

Errore. Nel documento non esiste testo dello stile specificato.

solo di recente introdotte nell'ordinamento italiano ed in merito vi sono ancora pochissimi esempi.

I diritti d'uso per le infrastrutture e i sovrapedaggi autostradali come forma di finanziamento *cross modal*: volti a monetizzare i costi indiretti generati dagli utenti di un'infrastruttura stradale per utilizzarli per finanziare infrastrutture ferroviarie, correlate alla stessa, che si ritiene apportino benefici agli utenti di entrambe le due infrastrutture e alla collettività in generale. La Direttiva Eurovignette è in fase di recepimento da parte degli Stati Membri, e la sua applicazione in fase di studio.

2 Il *Project financing* e le autostrade

Nell'ambito del Partenariato Pubblico Privato (PPP), il *project financing* (PF), sviluppato inizialmente nei paesi anglosassoni e introdotti in Italia nel 1994 con la legge Merloni, costituisce il primo e principale strumento utilizzato nel nostro Paese, riguardo al quale si stanno concentrando alcune importanti innovazioni.

Questa metodologia, soprattutto negli ultimi anni, ha trovato applicazione anche nel settore dei trasporti, principalmente per le strade a pedaggio, ma anche per infrastrutture di mobilità urbana come la metro-tramvia di Firenze e la linea 5 della metropolitana di Milano. In particolare, alcuni dei *project financing* autostradali (Bre.Be.Mi. e Pedemontana Lombarda), prevedono l'applicazione nel momento del subentro di un secondo concessionario del c.d. corrispettivo di retrocessione al termine del periodo di concessione che, rappresentando l'aspetto più innovativo del *project financing*, sarà oggetto principale della trattazione che segue.

Dal punto di vista teorico, il *project financing* si basa sulla monetizzazione del vantaggio diretto generato per gli utenti, connesso alla parte divisibile del beneficio (Figura 2.1). L'applicazione di meccanismi di prezzo a tali benefici consente di costituire i flussi di cassa che determinano la fattibilità finanziaria dell'intervento.

Il *project financing* è stato qui inserito tra gli strumenti di condivisione del beneficio generato dalle infrastrutture per gli utenti, per il ruolo primario rivestito dal cash flow, il quale è garanzia del servizio del debito nei confronti degli istituti bancari. Gli utenti, infatti, pagando un prezzo o una tariffa, contribuiscono indirettamente al finanziamento dell'opera.

2.2 Le concessioni autostradali e il corrispettivo di retrocessione

Il presente capitolo tratta nella prima parte l'argomento delle concessioni autostradali in ambito nazionale, soffermandosi in particolare sul processo di riforma che dagli anni '90 ad oggi ne ha determinato l'evoluzione. Nella seconda parte analizza invece da un punto di vista teorico il corrispettivo di retrocessione (c.d. subentro) che, come già precedentemente accennato, rappresenta la

maggiore innovazione in merito alle infrastrutture autostradali realizzate in *project financing*. Nel terzo paragrafo, infine, sono presentati i nuovi progetti di infrastrutture autostradali in Lombardia e l'applicazione quantitativa dello strumento descritto ai casi della Pedemontana Lombarda e del collegamento diretto Brescia-Milano (Bre.Be.Mi).

2.2.2 Lo strumento del corrispettivo di retrocessione

La previsione di un "subentro", da chiamare più propriamente "corrispettivo di retrocessione", è stata introdotta in Italia nel settore delle concessioni autostradali con la già citata Direttiva "Costa Ciampi" nel 1998 (Direttiva Interministeriale n.283/98), anche se solo recentemente si è profilata la possibilità di applicarlo. Ad aprire la strada al "subentro" nelle grandi opere è stato il piano finanziario del Ponte sullo Stretto di Messina, opera gigantesca, dalla vita utile evidentemente più lunga di qualsiasi orizzonte temporale di concessione. Il "subentro" prevede che, nelle opere concesse e aventi una vita utile superiore alla durata della concessione, al termine di tale periodo il concessionario subentrante versi al "primo" concessionario un corrispettivo di retrocessione pari alla parte di costo sostenuto che non viene ammortizzata negli anni di concessione, e che costituisca il valore residuo dell'opera⁴.

Sebbene il corrispettivo sia versato (e solo in caso di effettivo subentro) alla fine della concessione, il modello ha effetti positivi immediati sul conto economico del concessionario, poiché la previsione del corrispettivo consente un significativo taglio negli oneri annui di ammortamento dell'opera. Si ricordi infatti che – nei comuni modelli di concessione senza prezzo – non viene previsto alcun contributo pubblico all'investimento, e tutti i beni devono essere devoluti al concedente alla fine della concessione, totalmente ammortizzati.

Il "subentro" è di particolare importanza nelle concessioni affidate in *project financing*, che seguono il modello Build-Operate-Transfer. La durata della concessione offerta dal concorrente/promotore è solitamente uno dei fattori di valutazione nei bandi di *project financing*: più breve è il periodo di sfruttamento economico dell'opera da parte del concessionario, più velocemente il concedente avrà l'infrastruttura a disposizione, e più breve sarà quindi il periodo in cui la concessione "tornerà a gara". Inoltre, tempi di concessione più brevi solitamente evitano l'insorgere di obiezioni relative alla salvaguardia della concorrenza.

Per questi motivi, il concorrente al bando *project financing* tende ad offrire periodi di concessione significativamente più brevi della vita utile dell'opera, calcolata mediante tassi di ammortamento tecnico. Conseguentemente, il concessionario sopporterà oneri di ammortamento talvolta anche molto più alti di quelli calcolati secondo la vita utile dell'opera. Il concessionario dovrà inoltre farsi carico del rischio legato all'incertezza sui prezzi di costruzione: una revisione in operam alzerà immediatamente gli oneri di ammortamento, senza possibilità di compensazione mediante le due "tradizionali" leve costituite

⁴ La previsione di un "valore residuo" dell'opera è peraltro prevista dal "Codice degli appalti" (D.Lgs. n.163/06) nella sezione dedicata alle concessioni di lavori pubblici (Art. 143 comma 7).

dall'allungamento del periodo di concessione e dall'innalzamento (nel caso di un'autostrada o di un'infrastruttura a pedaggio) dei pedaggi unitari pattuiti con il concedente⁵.

In altre parole, la necessità di applicare il meccanismo del “subentro” alle opere in concessione deriva dalla constatazione che la vita utile delle grandi infrastrutture è quasi sempre superiore al periodo di concessione, e che quindi il cash flow netto cumulato durante il periodo di concessione non è sufficiente a remunerare l'investimento iniziale. Con l'applicazione del corrispettivo di retrocessione, l'operatore privato risulta quindi incentivato ad investire nella costruzione e gestione di infrastrutture di trasporto.

Anche nell'ottica dell'operatore pubblico, tale meccanismo consente di diminuire - o, in teoria, di azzerare - la quota di contributo pubblico necessario per coprire gli “extra-costi” citati. Essi (indipendentemente da quale soggetto li abbia provocati in sede di progettazione preliminare e definitiva) vengono sopportati dall'investitore, a fronte della previsione di un corrispettivo di retrocessione. Il “subentro” si differenzia però a livello contabile dai contributi a carico del bilancio pubblico. Se infatti questi ultimi vengono versati nel periodo di costruzione o nel corso della concessione, costituendo flussi di cassa “immediati”, il corrispettivo di retrocessione si concretizza in flussi di cassa per il concessionario solo al termine del periodo di concessione.

È evidente che il meccanismo descritto costituisce un forte incentivo all'investimento da parte di operatori privati in infrastrutture di trasporto, in presenza di vincoli di bilancio pubblico e di forte incertezza rispetto agli esiti del processo di concertazione con il territorio e le autorità preposte alla valutazione di impatto ambientale.

Appare peraltro evidente che l'applicazione del “subentro” è particolarmente utile allorché non sia possibile prolungare la durata di concessione dell'opera fino al termine della vita utile della stessa. A riguardo si può notare come in Italia i concedenti pubblici tendano a non aggiudicare concessioni per un periodo superiore a 30 anni, essenzialmente per non rischiare l'apertura di procedure per violazione della concorrenza da parte della Commissione Europea. Questo accade nonostante la Legge n.166/02 abbia emendato la “Legge Merloni”⁶, eliminando un vincolo stringente di durata delle concessioni di lavori pubblici.

Altrettanto stringente è la normativa che regola l'altra leva “tradizionale” di adeguamento dei piani finanziari delle autostrade: l'incremento dei pedaggi. Esso è regolato nelle convenzioni stipulate dalle concessionarie autostradali con l'ANAS, secondo parametri stringenti che tengono conto dell'inflazione, della

⁵ Il citato Codice degli Appalti (art.143 comma 8) prevede che l'allungamento del periodo di concessione e la revisione tariffaria siano previste qualora la stazione appaltante (nel nostro caso, il concedente) apporti modifiche a “i presupposti e le condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione”.

⁶ Legge n.109/94. Va ribadito che le norme contenute nella Legge Merloni, riportate nel “Codice degli Appalti” (Art.143 commi 6 e 8) prevedono che la concessione di lavori pubblici abbia di norma durata non superiore a 30 anni, ma che si possa altresì prevedere una durata della concessione più lunga, “al fine di assicurare il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti del concessionario”.

Errore. Nel documento non esiste testo dello stile specificato.

qualità dell'infrastruttura e del rispetto dei programmi di investimento⁷. A livello teorico, la regolazione “per decreto” del livello dei pedaggi trova giustificazione poiché le infrastrutture di trasporto sono “beni misti” e pertanto i relativi pedaggi devono rispondere a determinati criteri.

⁷ La Direttiva CIPE n.1/07 ha riformato la materia, rendendo più stringente l'ottemperanza ai piani di investimento, e ponendo un limite superiore alla redditività (misurata con il TIR dell'equity) dell'esercizio autostradale.

3 La “cattura del valore”

La “cattura del valore” fa riferimento a tutti gli strumenti, sviluppati in ambito internazionale e solo recentemente profilati in ambito nazionale, che mirano a monetizzare i vantaggi indiretti generati per specifici sottoinsiemi della collettività generalmente localizzati entro l’area di influenza dell’infrastruttura. Nello specifico, gli strumenti in oggetto possono essere ulteriormente classificati in strumenti di cattura della valorizzazione immobiliare e in strumenti di cattura della valorizzazione commerciale. I primi sono volti a monetizzare i vantaggi di un’infrastruttura di trasporto sulle proprietà situate nell’area di riferimento; i secondi, i vantaggi sulle attività localizzate nei suoi pressi. Si sottolinea come la valorizzazione commerciale e la valorizzazione immobiliare siano per certi aspetti interrelate tra loro, sia perché il verificarsi dell’uno solitamente influenza positivamente il verificarsi dell’altro, sia perché alla valorizzazione commerciale è presumibilmente connessa la valorizzazione immobiliare.

Di seguito si prenderà in esame il caso del Progetto Quadrilatero Marche Umbria, in quanto rappresenta l’unica esperienza ad oggi in atto in Italia che ricorre alla “cattura del valore” per finanziare parte dell’intervento.

Il progetto Quadrilatero è un intervento complesso, che combina opere stradali con lo sviluppo urbanistico delle aree interessate dalle nuove infrastrutture, attraverso l’insediamento di funzioni produttive, industriali e commerciali.

In questo modo parte del costo complessivo dell’intervento, che ammonta a 2.156 milioni di euro, può essere finanziato attraverso la “cattura” dei benefici economici generati dall’infrastruttura sul territorio.

3.3.2 *Il progetto Quadrilatero*

L’“Asse Viario Marche-Umbria/Quadrilatero di penetrazione interna” è indicato dalla Delibera CIPE 121/01, in ottemperanza a quanto previsto nella Legge n. 443/2001, tra gli interventi strategici di preminente interesse nazionale⁸.

⁸ Contestualmente, la Delibera CIPE n. 121 del 21 dicembre 2001 ha precisato gli Interventi Strategici di preminente Interesse Nazionale, tra i quali sono inseriti per la Regione Marche i Corridoi autostradali e stradali: Completamento Quadrilatero di penetrazione interna e

Il Quadrilatero è un progetto complesso che consiste nel completamento e adeguamento di due arterie principali (asse Foligno-Civitanova Marche strada statale 77 e asse Perugia-Ancona strade statali 76 e 318), della Pedemontana Fabriano-Muccia/Sfercia e altri interventi viari, idonei ad assicurare il raccordo con i poli industriali esistenti a migliorare ed incrementare l'accessibilità alle aree interne delle Regioni interessate, e, nel contempo, nell'individuazione di insediamenti industriali e aree produttive (Aree di Sviluppo e Aree Leader) da realizzare lungo i medesimi assi viari.

In meno di un anno sono state stipulate con le Regioni Marche e Umbria le Intese previste dalla Legge n. 166/2002 per definire le competenze di ciascuna Regione rispetto alle opere facenti parte dell'intervento.

La Delibera CIPE 93/2002 ha definito i criteri generali di riferimento per l'elaborazione degli atti e delle procedure necessarie all'attuazione del Progetto Quadrilatero e ha invitato l'ANAS, "nelle more della costituzione del soggetto attuatore unico", alla "predisposizione degli atti tecnico-amministrativi per la gara di progettazione preliminare ed effettuazione dello studio di impatto ambientale, riferiti agli interventi viari del Quadrilatero". In considerazione di ciò, nel giugno 2003 ANAS S.p.A e Sviluppo Italia S.p.A. hanno costituito la Società Quadrilatero Marche-Umbria S.p.A, Società di scopo e soggetto attuatore unico del progetto Quadrilatero.

In un secondo tempo, la Quadrilatero S.p.A., in seguito alla pubblicazione del D.lg. 189 del 2005⁹, ha acquisito la natura giuridica di Società Pubblica di Progetto, un'entità giuridicamente distinta da quella dei promotori del progetto, con la conseguente separazione dei flussi finanziari generati dal progetto da quelli relativi alle altre attività del promotore, e la cui esclusiva finalità è consiste nella realizzazione e gestione del progetto stesso¹⁰.

In particolare, nell'ambito delle sue attività, la Quadrilatero Marche Umbria S.p.A. si è prefissata due obiettivi principali: realizzare la rete viaria umbro-marchigiana, gestendo, nel contempo, un Piano di Area Vasta (PAV) con il quale garantire i "ricavi da cattura del valore".

Pedemontana dorsale (SS 76, SS 77) e per la Regione Umbria, nell'ambito dei Corridoi autostradali e stradali, il Quadrilatero Umbria – Marche, con riferimento alla SS 77 (tratta Foligno – Civitanova Marche) e alla SS 76 tratta Pianello – Valfabbrica.

⁹ Il Decreto legislativo n. 189 del 2005 (modifiche ed integrazioni al decreto legislativo n. 190 del 2002) ha previsto la costituzione della "società pubblica di progetto", qualora «la proposta del soggetto aggiudicatore, come approvata dal CIPE, presumesse, ai fini della migliore utilizzazione dell'infrastruttura e dei beni connessi, l'attività coordinata di più soggetti pubblici». In base a tale normativa la Quadrilatero S.p.A. è stata dichiarata una "società pubblica di progetto", alla quale «sono attribuite le competenze necessarie alla realizzazione dell'opera e delle opere strumentali o connesse, nonché alla espropriazione delle aree interessate, ed alla utilizzazione delle stesse e delle altre fonti di autofinanziamento indotte dall'infrastruttura. La società pubblica di progetto è autorità espropriante ai sensi del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327».

¹⁰ La previsione di Società Pubblica di Progetto è stata successivamente confermata dal Decreto legislativo n. 163 del 2006 (Codice dei Contratti Pubblici) nell'articolo 172 "La società pubblica di progetto".

Nel corso del 2007 si sono verificati considerevoli mutamenti della compagine sociale e del capitale sociale Quadrilatero S.p.A.: nel gennaio 2007 il rinnovo del Consiglio di Amministrazione della Quadrilatero S.p.A. ha rappresentato l'occasione per la quale ANAS (75,12%) ha esteso la propria quota societaria e sono entrate a far parte del capitale sociale la Regione Marche (10%), la Regione Umbria (7%), la Provincia di Macerata (5,08%), la Camera di Commercio di Macerata (2,5%) e la Provincia di Perugia (0,3%).

Successivamente, nel novembre 2007, in ottemperanza alla delibera del CIPE n. 13 del 2004 e in linea con la deliberazione dell'Assemblea straordinaria degli Azionisti del 12 aprile 2006 è stata deliberata l'attuazione dell'aumento di capitale sociale di 25 milioni di euro¹¹.

3.3.4 L'innovazione del processo di progettazione: le Aree Leader

All'interno del PAV, le Aree Leader rappresentano sicuramente l'aspetto più innovativo, poiché esse, oltre ad essere funzionali al finanziamento dell'opera viaria, costituiscono uno strumento di pianificazione territoriale in grado di rispondere ai bisogni di sviluppo del contesto umbro-marchigiano: le Aree Leader si configurano come poli di eccellenza (es. piattaforme logistiche, centri agroalimentari e iniziative turistico-alberghiere) volti a sviluppare un valore aggiunto per il territorio in cui si collocano, così da divenire nel tempo attrattori economici a livello di macroscala.

Un altro aspetto interessante delle Aree Leader è che esse, essendo strettamente interconnesse alle opere viarie sia dal punto di vista finanziario che da quello funzionale, rientrano nell'ambito di applicazione della Legge Obiettivo e usufruiscono pertanto dello snellimento dei processi decisionali e autorizzativi contenuti nella normativa e nelle disposizioni legislative ad essa connesse. Tra queste particolare importanza assume l'articolo 172 del Codice dei contratti pubblici (ex articolo 5-ter Dlgs 190/2002 modificato dal Dlgs 189/2005) in quanto introduce la Società pubblica di progetto, la quale può essere costituita per la realizzazione delle opere contenute nella Legge Obiettivo ai fini di coordinare più soggetti pubblici e ha trovato dunque applicazione anche per la Quadrilatero SpA. Avendo la società pubblica di progetto sia poteri di stazione appaltante che di esproprio, la Quadrilatero SpA può espropriare legittimamente le Aree Leader e tutti gli altri casi ipotetici di aree strumentali o connesse all'opera.

Ad oggi, rispetto alle ventidue Aree Leader individuate nello Studio di Fattibilità del Quadrilatero, il CIPE ha approvato otto progetti preliminari. Tale approvazione rappresenta un elemento essenziale per l'attuazione del progetto in quanto, oltre ad accertare la compatibilità ambientale dell'opera e perfezionare l'Intesa tra Stato e Regioni sulla localizzazione dell'intervento, ha determinato l'automatica variazione degli strumenti urbanistici, e, infine, ha assoggettato gli

¹¹ Tale aumento, da eseguire entro i primi mesi del 2008, porta il capitale sociale da 10 a 35 milioni di euro e rappresenta la prima tranche di un'operazione complessiva che prevede un ulteriore incremento di 15 milioni di euro da deliberare nel corso del 2009.

immobili interessati al vincolo preordinato all'esproprio. A seguito dell'approvazione da parte del CIPE dei progetti preliminari delle Aree Leader la Quadrilatero S.p.A. può dunque emettere i bandi di gara per l'individuazione dei Concessionari che si occuperanno della Progettazione definitiva, dell'acquisizione dei terreni per conto della Quadrilatero S.p.A., della Progettazione esecutiva, della realizzazione e gestione delle Aree Leader.

3.3.5 L'innovazione del processo attuativo: il finanziamento

Un ulteriore elemento di innovatività è sicuramente rappresentato dal modello finanziario. Infatti, l'intervento in esame è la prima esperienza italiana che utilizza il meccanismo della "cattura del valore" per finanziare parte dell'intervento, così da rispondere, almeno parzialmente, alla necessità dello Stato di rispettare i vincoli di bilancio imposti dall'Unione Europea e di razionalizzare la spesa, assicurando comunque adeguati livelli di sviluppo e di crescita economica.

Nel caso del progetto Quadrilatero, l'elemento essenziale per la concretizzazione della "cattura del valore" è costituito dal PAV che, definendo le aree (di implementazione e Leader, localizzate a una distanza massima di un chilometro e mezzo dal nuovo asse viario), pone le condizioni per la monetizzazione dei benefici economici derivanti dall'incremento di accessibilità.

Di seguito si riportano le differenti fonti di finanziamento da "cattura del valore", ed i loro relativi "rischi", in base ai soggetti dai quali proviene il contributo.

- Contributi derivanti dai Comuni: il progetto prevede che l'Imposta Comunale sugli Immobili (ICI) e quota parte degli oneri di urbanizzazione secondaria e del contributo del costo di costruzione relativi alle Aree Leader e di Implementazione vengano canalizzati, in base ad Accordi di Programma, per finanziare parte del Progetto Quadrilatero che, aumentando l'accessibilità, costituisce il motore di sviluppo del territorio interessato dal progetto. In base a quanto concordato, i Comuni verseranno alla Quadrilatero S.p.A. l'ICI per tutto il periodo della concessione, quota parte degli oneri di urbanizzazione secondaria e del contributo del costo di costruzione, una tantum, derivanti dalle nuove aree solamente quando queste ultime diventeranno produttive. Tale meccanismo garantisce che l'esborso dei Comuni avvenga solo a valle di un corrispondente introito e permette di semplificare la posizione finanziaria dei Comuni per i quali non è richiesta una strutturazione del debito ad hoc. E' opportuno precisare che la realizzazione delle aree di implementazione, seguendo le procedure "classiche", comporta una variabile "tempo" alquanto incerta. Dunque, dato che i Comuni versano i contributi derivanti da tali aree solo a fronte dell'effettivo incasso, che coincide con la loro realizzazione, questa parte della

“cattura di valore” è il meccanismo che evidenzia un sensibile fattore di rischio. Viceversa, le Aree Leader non sono soggette alla variabile “tempo” poiché, una volta approvati i progetti preliminari e individuati i concessionari, usufruiscono di procedure più “snelle” rispetto a quelle “ordinarie”.

- Contributi provenienti dalle Camere di Commercio: traggono origine dall'applicazione di un incremento della tassa di iscrizione camerale per tutti gli iscritti in misura pari al 20%, reso possibile dalla Legge 580/93 che giustifica tale aumento qualora sia finalizzato a cofinanziare iniziative volte a migliorare le condizioni economiche della circoscrizione territoriale di competenza. Con tale incremento si realizza la “cattura di valore” dei benefici dell'operazione che ricadono, in modo indistinto, su tutto il sistema produttivo dell'area di intervento. Come i Comuni, anche le Camere di Commercio, in base a quanto pattuito con la Quadrilatero S.p.A. con apposito Accordo di Programma si impegnano a versare i maggiori introiti derivanti dall'aumento della tassa camerale solamente dopo averli riscossi. In questo caso però esiste un livello minimo di contribuzione, indipendente dallo sviluppo generato in seguito alla realizzazione dell'opera, legato al gettito della tassa pagata dalle imprese esistenti (quota di contribuzione risk free). Pertanto, l'introito derivante dalle CCIAA ha un rischio decisamente inferiore rispetto a quello dei Comuni, poiché solamente la parte connessa alle attività produttive che si genereranno nelle aree industriali è soggetta alla medesima variabile temporale esaminata in riferimento ai contributi dei Comuni, mentre permane il rischio connesso all'effettiva implementazione delle aree leader.
- I ricavi derivanti dalle concessioni per l'insediamento di attività nelle Aree Leader: dopo l'approvazione da parte del CIPE, vengono bandite le gare di costruzione e gestione delle Aree Leader, sulla base dei progetti preliminari. Si prevede una durata delle concessioni pari a 30 anni, durante i quali i concessionari verseranno alla Quadrilatero S.p.A i canoni, che saranno utilizzati per cofinanziare parte dell'opera. E' opportuno sottolineare che, per le aree non ancora approvate dal CIPE, permane ancora il rischio che quest'ultimo non proceda ad una loro approvazione; mentre per tutte le aree, approvate e non, resta ancora da verificare se, una volta emessi i bandi di gara, il mercato risponderà positivamente.

4 L'imposizione fiscale mirata

Per imposizione fiscale mirata si intende l'insieme di imposte la cui destinazione ha come finalità, o tra le finalità, il finanziamento di infrastrutture di trasporto. Questa definizione, nel contesto italiano, rimanda al concetto di imposte di scopo, ma può essere, con le dovute considerazioni che poi verranno esposte, anche collegata ad altre forme di *road pricing*, quali le *pollution charges* (es. Milano) e le *congestion charges* (es. Londra). Le due forme di imposizione fiscale mirata, che, si sottolinea fin da subito, sono entrambe riferite alla mobilità urbana, dal punto di vista applicativo risultano spesso essere simili, mentre si differenziano principalmente per la logica ad esse sottostante:

- Le imposte di scopo mirano infatti a “catturare” i benefici derivanti dal miglioramento della mobilità, di cui usufruiscono tutti coloro che risiedono nell'area di riferimento, spesso riconducibili agli utenti stessi dell'infrastruttura;
- le forme di *road pricing* mirano invece a “catturare” i costi generati dagli utenti per poi canalizzarli per il finanziamento di infrastrutture che consentono di conseguire vantaggi per gli utenti stessi e/o per la collettività più in generale.

Le prime sono quindi focalizzate sul concetto di “beneficio”, mentre le seconde sul concetto di “costo”.

All'interno della categoria in esame rientra anche l'applicazione del c.d. federalismo fiscale dei porti, contenuto nelle Leggi Finanziarie 2007 e 2008, che prevede che per il finanziamento di investimenti per la rete infrastrutturale, i servizi, e i collegamenti stradali e ferroviari riguardanti i porti è attribuito alle regioni l'incremento delle riscossioni dell'imposta sul valore aggiunto e le accise relative alle operazioni di importazione nei porti e negli interporti. Pertanto nell'ultima parte del capitolo verrà trattata tale innovazione.

4.3.2 Il caso Ecopass di Milano

Ad oggi in Italia l'esperienza più rilevante di imposizione fiscale mirata si ritiene sia quella dell'Ecopass di Milano. Esso consiste in una tassa applicata a partire dal 2 gennaio 2008 alle auto inquinanti che vogliono entrare nel centro della città, al fine di ridurre l'inquinamento e la congestione e di disporre di risorse aggiuntive per finanziare il trasporto pubblico locale.

Per provvedere agli obiettivi suddetti, l'Ecopass è affiancato dai seguenti interventi strutturali:

- potenziamento del trasporto pubblico;
- estensione della sosta regolamentata;
- estensione delle corsie preferenziali per i mezzi pubblici;
- realizzazione di nuove piste ciclabili;
- iniziative finalizzate all'efficienza energetica (controllo su impianti termici, metanizzazione, pannelli solari e teleriscaldamento);
- aumento delle aree verdi.

Nello schema seguente (Tabella 4.5), in base alle variabili individuate per il caso delle *congestion charges* di Londra, si riassumono le caratteristiche principali dello strumento.

Tabella 4.5: Caratteristiche principali dell'Ecopass di Milano

Obiettivi	- Ridurre l'inquinamento; - ridurre la congestione nel centro della città; - disporre di più investimenti per il trasporto pubblico.
Ammontare della tariffa	Le tariffe sono variabili (da 1 a 10 euro) a seconda della classe inquinante del veicolo, secondo il principio del c.d. "chi inquina paga" stabilito dalla Direttiva Europea 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale. Le tariffe sono progressive. Sono infatti previsti sconti fino al cinquantesimo ingresso (riduzione delle tariffe del 50%) e dal cinquantunesimo al centesimo ingresso (riduzione del 40% della tariffa). Sono inoltre previsti pass annuali che per i non residenti nella Cerchia dei Bastioni (area interessata dall'Ecopass) costano 100, 200 e 500 euro, mentre per i residenti ammontano a 50, 125 o 250 euro.
Categorie di veicoli a cui è applicata la tariffa	Auto e veicoli merci a benzina pre Euro (Euro 0), 1 e 2 Auto diesel Euro 1, 2, e 3 Veicoli merci diesel Euro 3 Autobus diesel Euro 4 e 5 Auto diesel pre Euro (Euro 0) Veicoli merci diesel pre Euro (Euro 0), 1 e 2 Autobus diesel pre Euro (Euro 0), 1 e 2 e 3
Dove e quando la tariffa è applicata	All'interno della c.d. Cerchia dei Bastioni (vd. cartina), dalle 7 alle 19, dal lunedì al venerdì (tranne festivi).

Errore. Nel documento non esiste testo dello stile specificato.

	 <p>I VARCHI</p> <p>Legenda ● varchi riservati ai mezzi pubblici Ecopass non consente l'uso delle corsie riservate</p>
<p>Modalità di pagamento</p>	<p>Card acquistabili presso le rivendite autorizzate ATM (attivabili attraverso il PIN a) telefonicamente, b) online, c) via SMS); Internet (pagamento con carta di credito); Numero verde (pagamento con carta di credito); Sportelli Bancomat di Intesa San Paolo; RTD Bancario.</p>
<p>Caratteristiche di contesto</p>	<p>Limitata capacità delle strade e della loro espansione; elevata domanda di mobilità nelle ore di punta che genera fenomeni di congestione soprattutto in queste fasce della giornata; velocità dei mezzi pubblici di superficie spesso ridotta a causa dell'insufficienza di corsie preferenziali; particolare concentrazione di agenti inquinanti nel centro della città.</p>

Fonte: elaborazioni da Comune di Milano

4.4 Il federalismo fiscale dei porti

4.4.1 Il ruolo delle Autorità Portuali nel finanziamento delle opere infrastrutturali

Le Autorità Portuali gestiscono il demanio marittimo portuale nei principali porti italiani ed hanno compiti di programmazione, coordinamento, promozione

e controllo delle operazioni portuali, di manutenzione delle parti comuni, di affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura di servizi di interesse generale. Le Autorità Portuali sono responsabili dello sviluppo infrastrutturale dei porti, utilizzando come strumenti di pianificazione i Piano Operativi Triennali e i Piani Regolatori Portuali.

Nell'attuale situazione italiana, così come prevista dalla Legge di riforma n°84 del 1994, le Autorità Portuali agiscono sulla base del modello del *landlord*, ovvero gestiscono l'infrastruttura, normalmente in capo al demanio statale, affidando la gestione dei servizi a terminalisti privati. Questo modello di gestione portuale – oltre a quello del *company port*, adottato unicamente nel Regno Unito, che si basa sulla totale privatizzazione del porto – sembra essere quello maggiormente in grado di coniugare gli interessi pubblici con quelli privati nel comune interesse per lo sviluppo dello scalo, sia rispetto al modello di *tool port*, in cui il porto continua ad erogare servizi di natura accessoria, sia, ovviamente, rispetto a quello di *service port*, in cui esso rimane interamente in mano pubblica.

Il perseguimento dell'autonomia finanziaria delle Autorità Portuali ha come scopo anche l'ottenimento di risorse finanziarie commisurate all'andamento dei traffici, in modo da poter mantenere un alto livello di efficienza e di competitività rispetto ai concorrenti esteri dell'intero sistema portuale, infatti:

- Elevare la correlazione tra entrate e traffici significherebbe garantire una maggiore programmabilità degli investimenti. I traffici marittimi sono, infatti, una variabile stimabile con buona approssimazione, specialmente nel breve e medio periodo.
- Dotare le Autorità Portuali di risorse proporzionali ai traffici rappresenterebbe un forte incentivo economico all'efficienza. Aumenterebbe la convenienza per le Autorità Portuali a sviluppare progetti volti ad un effettivo sviluppo dei traffici portuali, operando in un'ottica non meramente di espansione delle aree destinate alle attività del porto (rischio legato ad una regolamentazione che attribuisca un peso eccessivamente elevato ai canoni demaniali nell'ambito delle entrate delle Autorità Portuali); bensì anche di ottimizzazione delle stesse attraverso una maggiore attenzione all'intermodalità e alla logistica e più in generale a tutti quegli aspetti che consentono di elevare la produttività delle aree portuali esistenti.
- Incrementare il peso delle voci di entrata maggiormente legate all'andamento dei traffici (come le tasse portuali) riducendo quello dei canoni concessori, permetterebbe di ripartire in modo più equo il rischio commerciale lungo tutta la filiera del trasporto marittimo. L'attuale sistema di reperimento delle risorse eccessivamente sbilanciato verso i canoni concessori, non garantisce infatti un'adeguata ripartizione dei rischi tra i diversi attori, bensì vede penalizzati i terminalisti.

- Dotare le Autorità Portuali di mezzi e strumenti per poter accedere direttamente al sistema del credito (banche e fondi specializzati) permette l'ipotesi di partnership con i privati per finanziamenti congiunti di opere infrastrutturali di maggiori dimensioni economiche e con prospettive concrete di essere reali strumenti di sviluppo economico e territoriale.

4.4.4 Il nuovo ruolo delle Regioni previsto dalla Legge Finanziaria 2008

In un contesto generale di ampio dibattito sul sistema ordinato di rapporti finanziari tra i livelli di governo, per portare a termine il disegno costituzionale di decentramento fiscale introdotto con il nuovo Titolo V della Costituzione introdotto nel 2001¹², il legislatore nel corso della finanziaria 2008¹³ ha deciso di introdurre alcuni elementi di novità in merito alla gestione dell'extra gettito IVA e accise legato alle operazioni nei porti. Le innovazioni riguardano tre aspetti:

- Un nuovo ruolo delle Regioni;
- L'estensione dell'ambito di riferimento delle riscossioni, inserendo anche gli interporti;
- Ampliamento degli obiettivi e delle tipologie di infrastrutture finanziabili attraverso questo meccanismo di cofinanziamento.

Il combinato disposto di 4 commi (art. 1 commi 247-250) della legge finanziaria comporta l'attribuzione alle Regioni, dal 2008, dell'incremento delle riscossioni dell'imposta sul valore aggiunto e delle accise relative alle operazioni di importazione nei porti e negli interporti, per il finanziamento di investimenti di potenziamento della rete infrastrutturale e dei servizi.

Ai sensi del comma 249, la Conferenza Stato – Regioni ha ritenuto di approvare che il riparto dell'intera dotazione del fondo sia effettuato previa valutazione di fattibilità tecnico-economica dei programmi pluriennali di intervento delle regioni e delle province autonome, con particolare attenzione all'analisi dei costi e dei benefici attesi e della coerenza con gli obiettivi strategici del Piano Generale della Mobilità, degli atti di pianificazione vigenti e dei programmi di cui all'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n°443 (Legge Obiettivo), individuando altresì gli interventi finanziati.

Questa inversione di tendenza rispetto alla Legge Finanziaria 2007, che pone l'accento sul ruolo delle Regioni e non più delle singole Autorità Portuali e non più sulla singola opera portuale, ma sul complesso sistema di infrastrutture anche stradali e ferroviarie che permettono di incrementare la competitività di un porto, si può interpretare come un'anticipazione di quelle che probabilmente saranno le nuove fonti di finanziamento delle Regioni per le politiche di bilancio territoriali.

¹² Si veda, ad esempio il Disegno di Legge Delega approvato dal Consiglio dei Ministri il 3 Agosto 2007 dal titolo "Per l'applicazione dell'articolo 119 della Costituzione".

¹³ Legge 24 Dicembre 2007, n. 244

5 La Direttiva Eurovignette

5.1 La Direttiva Eurovignette e la sua applicazione

Di seguito si tratterà la Direttiva Eurovignette, focalizzando l'attenzione sul suo utilizzo come forma di finanziamento *cross modal*. Si ritiene infatti interessante descrivere tale strumento il quanto indirettamente, nella sua forma *cross modal* può contribuire a finanziare la rete ferroviaria in base al riconoscimento dei benefici generati dalla stessa.

La Direttiva 1999/62/CE (come modificata dalla Direttiva 2006/38/CE) - relativa alla *“tassazione a carico d'autoveicoli pesanti adibiti al trasporto merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture”* e meglio conosciuta come Direttiva Eurovignette- si prefigge di armonizzare i regimi fiscali, le tasse sugli autoveicoli, i pedaggi e i diritti di utenza per l'uso delle infrastrutture stradali.

La Direttiva si prefigge di favorire *“l'istituzione di meccanismi equi d'imputazione dei costi connessi all'utilizzo delle infrastrutture alle imprese di trasporto”*. Ciò, non solo al fine di eliminare le distorsioni della concorrenza tra le imprese di trasporto degli Stati membri, ma anche di introdurre *“una più equa tariffazione per l'utilizzo dell'infrastruttura stradale, basata sul principio «chi usa paga» e «chi inquina paga»”*.

Si ritiene fondamentale ai fini della comprensione del testo della direttiva, un'analisi dei contenuti dell'art. 7. Esso afferma che *“Gli Stati membri possono conservare o introdurre pedaggi e/o diritti di utenza sulla rete stradale transeuropea o su parte di essa”* solo a determinate condizioni. È quindi importante notare che:

- la norma riguarda la rete transeuropea;
- non tutte le strade appartenenti ad essa devono essere necessariamente soggette a pedaggio o diritti d'utenza;
- non è fatto divieto agli Stati membri di applicare pedaggi o diritti d'utenza a strade non appartenenti alla rete transeuropea.

Per maggiore chiarezza è opportuno specificare che:

- la "rete stradale transeuropea", è definita all'allegato I, sezione 2, della decisione n. 1692/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 1996, sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti;
- per "pedaggio", si intende il pagamento di una somma determinata per un autoveicolo che effettua un tragitto ben definito su una specifica infrastruttura, basata sulla distanza percorsa e sul tipo di autoveicolo;
- per "diritti di utenza", s'intende il pagamento di una somma che dà il diritto all'utilizzo da parte di un autoveicolo, per una durata determinata, di una specifica infrastruttura.

L'articolo 7 della Direttiva chiarisce innanzitutto che *"i pedaggi si fondano sul principio del recupero dei soli costi d'infrastruttura"*, potendo comprendere tra essi anche i costi di esercizio, manutenzione e sviluppo della rete di infrastrutture ed anche la remunerazione del capitale o un margine di profitto in base alle condizioni di mercato. Pur nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà, la Direttiva evidenzia che il non assoggettamento a pedaggio di tratte di rete stradale transeuropea costituisce una sorta d'eccezione, che può essere motivata dall'isolamento delle regioni attraversate o dai bassi livelli di congestione o inquinamento.

Gli Stati membri hanno la facoltà di differenziare le aliquote dei pedaggi riscossi, (per fasce orarie o tipologia di veicolo) al fine, fra l'altro, di lottare contro i danni ambientali e la congestione, ridurre al minimo i danni alle infrastrutture, ottimizzarne l'uso o promuovere la sicurezza stradale. La differenziazione non deve però essere *"finalizzata a generare ulteriori introiti da pedaggio"*, ma deve mantenere immutato il pedaggio medio ponderato riscosso.

Sempre l'articolo 7, al punto 11, afferma che in determinate condizioni è possibile applicare una maggiorazione ai pedaggi per specifici tratti stradali. La Direttiva specifica che deve trattarsi:

- di casi eccezionali,
- riguardanti infrastrutture situate in regioni montane
- che soffrono di un'acuta congestione che ostacola la libera circolazione degli autoveicoli
- il cui utilizzo da parte degli autoveicoli causa significativi danni ambientali.

L'intera procedura d'applicazione della maggiorazione è soggetta ad una serie di approvazioni e controlli da parte della Commissione.

Sempre il fondamentale articolo 7 specifica innanzitutto che *"per l'utilizzo di uno stesso tratto stradale non possono essere imposti cumulativamente per una determinata categoria di autoveicoli pedaggi e diritti d'utenza. Tuttavia, gli Stati membri possono applicare anche pedaggi per l'utilizzo di ponti, gallerie e valichi di montagna su reti in cui sono riscossi diritti d'utenza"*. Specifica poi che *"i diritti d'utenza, comprese le spese amministrative per tutte le categorie di*

autoveicoli, sono fissati dallo Stato membro interessato ad un importo non superiore all'importo massimo stabilito" dalla Direttiva nella misura indicata nella tabella riportata a lato. Poiché i diritti d'utenza sono proporzionali alla durata dell'utilizzo delle infrastrutture, sarà necessario articolare la tariffa, prevedendo modalità di pagamento riferite a periodi infra-annuali, anche se "uno Stato membro ha facoltà di applicare agli autoveicoli immatricolati nel suo territorio importi unicamente annuali".

L'impostazione della Direttiva e soprattutto la pubblicazione della tabella con i massimali degli eventuali diritti d'utilizzo, ne riducono la portata a strumento alternativo, di fatto, al pedaggio. Non sembra, infatti, possibile applicare i diritti d'utilizzo in modo specifico su singoli segmenti della rete.

L'articolo 9 della Direttiva, che fa parte delle disposizioni finali, chiarisce che non è pregiudicata la *"facoltà degli Stati membri di applicare in maniera non discriminatoria:*

a) diritti regolatori specificamente destinati a combattere le situazioni di congestione del traffico relative a determinati luoghi e momenti;

b) diritti regolatori destinati a combattere gli impatti ambientali, inclusa la cattiva qualità dell'aria, su qualsiasi strada, in particolare nelle aree urbane, incluse le strade della rete stradale transeuropea che attraversano un'area urbana."

In merito alla destinazione delle somme così introitate, la Direttiva specifica che "gli Stati membri decidono in merito alla destinazione delle entrate derivanti dai proventi dell'infrastruttura stradale. Per garantire lo sviluppo della rete dei trasporti nel suo insieme, le entrate derivanti dai proventi dovrebbero essere utilizzate a favore del settore dei trasporti e dell'ottimizzazione di tutto il sistema dei trasporti".

In Italia tale Direttiva è richiamata nel comma 1017 della finanziaria 2007 (Legge 296/06), in cui si afferma che il Governo italiano si impegna ad individuare le tratte della rete stradale di rilievo nazionale e autostradale nelle quali sono attuate le disposizioni recate dalla Direttiva 2006/38/CE e che gli introiti derivanti dalla sua applicazione sono utilizzati per investimenti ferroviari e cioè come forma di finanziamento *cross modal*. Inoltre, collegato a quest'ultimo aspetto, al comma 1022 della medesima legge, pur non citando la Direttiva, si stabilisce l'istituzione di un fondo per contribuire al finanziamento di investimenti in infrastrutture ferroviarie, che dovrà essere alimentato da sovrapprezzi sui pedaggi autostradali da istituire per specifiche tratte della rete.

Pertanto, la Direttiva Eurovignette, mira a monetizzare parte dei costi indiretti generati da un'infrastruttura di trasporto, quali un'autostrada, e ad utilizzare gli stessi per il finanziamento di infrastrutture, quali le ferrovie, che vanno a diminuire le esternalità negative della prima infrastruttura.

In merito alle disposizioni recate dalla Direttiva, si evidenzia come l'applicazione di tale forma di tassazione possa avvenire sia attraverso

Errore. Nel documento non esiste testo dello stile specificato.

l'introduzione di pedaggi sia attraverso l'introduzione di diritti di utenza, ma non in maniera cumulata (tranne nel caso di ponti, gallerie e valichi di montagna).

Tutte le considerazioni sopra esposte sono sintetizzate nella Tabella 5.1.

Tabella 5.1: Caratteristiche di pedaggi e dei diritti di utenza previsti dalla Direttiva Eurovignette

PEDAGGI	
Possibile incremento dei pedaggi qualora si tratti:	
<ul style="list-style-type: none">• di casi eccezionali• di infrastrutture situate in regioni montane• che soffrono di un'acuta congestione che ostacola la libera circolazione degli autoveicoli• o il cui utilizzo da parte degli autoveicoli causa significativi danni ambientali.	
L'incremento dei pedaggi si può applicare a condizione che:	
<ul style="list-style-type: none">• gli introiti derivanti dalla maggiorazione siano investiti nei progetti prioritari di interesse europeo identificati dalla Direttiva stessa e che contribuiscano a ridurre la congestione o il danno ambientale di cui trattasi• che siano situati nel medesimo corridoio della sezione stradale in cui è applicata la maggiorazione.	
L'importo della maggiorazione non può superare:	
<ul style="list-style-type: none">• il 15% dei pedaggi medi ponderati nella generalità dei casi• Il 25% dei pedaggi medi ponderati quando gli introiti generati sono investiti in sezioni transfrontaliere di progetti prioritari di interesse comunitario riguardanti infrastrutture in regioni montane.	

DIRITTI DI UTENZA		
Fissati da ogni Stato membro interessato per un importo non superiore all'importo massimo stabilito:		
	Fino a tre assi	Quattro o più assi
Euro 0	1.332	2.233
Euro I	1.158	1.933
Euro II	1.008	1.681
Euro III	876	1.461
Euro IV e meno inquinanti	797	1.329

Fonte: elaborazioni dalla Direttiva Eurovignette dell'Unione Europea

5.2 Eurovignette come forma di finanziamento *cross modal*

Come illustrato nel paragrafo precedente, la Direttiva Eurovignette è, nelle intenzioni della Comunità Europea che l'ha istituita, una norma tesa ad introdurre *“una più equa tariffazione per l'utilizzo dell'infrastruttura stradale, basata sul principio «chi usa paga» e «chi inquina paga»*”. Di per sé, dunque, la Direttiva non è finalizzata al finanziamento delle infrastrutture ma semplicemente all'implementazione di una politica di internalizzazione dei costi esterni generati dall'utilizzo delle infrastrutture stradali.

Tuttavia, la Direttiva contiene anche un'indicazione che, seppure non vincolante per gli Stati Membri, risulta di estremo interesse per il tema qui trattato. Benché infatti la Direttiva sancisca che “*gli Stati membri decidono in merito alla destinazione delle entrate derivanti dai proventi dell'infrastruttura stradale*”, essa sottolinea che “*per garantire lo sviluppo della rete dei trasporti nel suo insieme, le entrate derivanti dai proventi dovrebbero essere utilizzate a favore del settore dei trasporti e dell'ottimizzazione di tutto il sistema dei trasporti*”.

Pertanto le somme introitate tramite l'applicazione della Direttiva Eurovignette vanno destinate, nelle indicazioni della Commissione Europea, allo stesso settore dei trasporti: il legislatore europeo intende qui inquadrare in una direzione coerente i diversi strumenti di politica dei trasporti, accompagnando l'equità della tariffazione all'ottimizzazione del sistema.

Il legislatore italiano, nel recepire la Direttiva tramite i commi 1017 e 1022 dell'art. 1 della Legge Finanziaria 2007, ha pienamente sposato questo indirizzo, specificandolo nel senso di un'ottimizzazione a livello sociale, tenendo conto di quello che la politica europea ha sempre indicato come uno dei propri obiettivi prioritari, ovvero lo sviluppo sostenibile, e pertanto indicando come destinazione degli introiti dell'implementazione della Direttiva lo sviluppo della modalità di trasporto individuata come alternativa sostenibile al trasporto stradale: il comma 1017 asserisce infatti che “*gli introiti derivanti dall'applicazione della Direttiva 2006/38/CE sono utilizzati per investimenti ferroviari*”.

Il comma 1022 specifica ulteriormente le indicazioni relative alla destinazioni di tali introiti, sancendo l'istituzione di un fondo “*per contribuire al finanziamento di investimenti in infrastrutture ferroviarie*”.

La Direttiva Eurovignette pertanto, in specialmente nella sua modalità di recepimento in Italia, può essere propriamente considerata come una forma di finanziamento *cross modal* delle infrastrutture, nel senso che per mezzo degli introiti derivanti dall'imposizione di tariffe per un modo di trasporto si finanziano investimenti infrastrutturali per lo sviluppo di un altro modo di trasporto. Questa forma di finanziamento, quindi, arricchisce il principio “*chi inquina paga*” in “*chi inquina paga lo sviluppo di modalità meno inquinanti*”. A tal proposito vale la pena evidenziare che, nonostante in Italia l'implementazione della Direttiva Comunitaria preveda la destinazione esclusiva per infrastrutture ferroviarie, nulla impedisce che in altri Stati l'utilizzo degli introiti della Direttiva sia rivolta anche ad altri modi come quello marittimo e fluviale.

Nei paragrafi successivi si presenteranno alcune possibili applicazioni in ambito italiano delle norme introdotte a recepimento della Direttiva Eurovignette, illustrandone non soltanto i criteri di applicazione ma anche le potenzialità di generazione di flussi finanziari per il sussidio di investimenti infrastrutturale.

Conclusioni

Il problema del finanziamento delle infrastrutture, con particolare riferimento alle infrastrutture di trasporto, si pone come tema di particolare attualità, alla luce dei crescenti vincoli e della scarsità di risorse disponibili attraverso i bilanci pubblici per la realizzazione di opere di significativo valore per il territorio.

Lo schema di rassegna e analisi sviluppato nel libro si propone come obiettivi di fondo la sistematizzazione e l'approfondimento di alcune delle possibili strade alternative a disposizione per il finanziamento delle opere pubbliche.

Partendo dal concetto stesso di infrastruttura di trasporto e dall'analisi dell'insieme degli impatti economici da essa determinata, sono stati descritti ai fini dell'analisi quattro meccanismi innovativi di creazione del valore, di diversa natura e facenti capo a differenti classi di beneficiari: l'applicazione del "corrispettivo di retrocessione" nella realizzazione delle opere autostradali in *project financing*, la "cattura del valore" immobiliare e commerciale, l'imposizione fiscale mirata (imposte di scopo) e, infine, alcune forme di finanziamento *cross modal* tra differenti modalità di trasporto, attuabili ad esempio attraverso l'applicazione della Direttiva Eurovignette.

In particolare, per ciascuna delle quattro tipologie di strumenti di finanziamento qui prese in considerazione, possono essere sintetizzate una serie di caratteristiche peculiari che ne determinano l'ambito di applicabilità:

- il principio del *project financing* si basa sulla monetizzazione del vantaggio diretto generato per gli utenti dalla realizzazione di una infrastruttura, tramite l'applicazione di meccanismi di prezzo che vanno a costituire il cash flow che determina la fattibilità finanziaria dell'intervento. In particolare, grazie al corrispettivo di retrocessione – ovvero allo strumento che consente la valorizzazione dell'importo residuo di un'infrastruttura allo scadere della concessione – è possibile ottenere un significativo taglio degli oneri annui di ammortamento di un investimento (l'applicazione è per ora limitata al caso autostradale). L'utilizzo di tale strumento operativo finanziario genera effetti positivi immediati sul conto economico del concessionario e conseguentemente rappresenta un incentivo per un

operatore privato ad investire nella costruzione e gestione di infrastrutture di trasporto.

- Il concetto di “cattura del valore” fa riferimento a tutti gli strumenti che mirano a monetizzare i vantaggi indiretti generati su specifici sottoinsiemi della collettività, generalmente localizzati entro l’area di influenza dell’infrastruttura. Tra essi, in particolare, la “cattura” immobiliare permette di monetizzare le esternalità positive generate dalle infrastrutture di trasporto sulle proprietà “limitrofe” all’infrastruttura, mentre la “cattura” commerciale si prefigge di valorizzare gli effetti dei miglioramenti del trasporto in termini di accessibilità sulle attività economiche. Entrambe le forme di finanziamento, pur in presenza ancor’oggi di possibili rischi derivanti dalla quantificazione effettiva della domanda (e quindi dal rischio di mercato) o dall’esistenza di possibili ritrosie da parte del territorio, contribuiscono in maniera significativa, sebbene non prevalente, ad investimenti caratterizzati da una valenza economica complessiva.
- L’imposizione fiscale mirata è riconducibile ai meccanismi di tariffazione, applicati al momento solo in ambito urbano, che hanno l’obiettivo di finanziare infrastrutture (o servizi) di trasporto che apportano benefici a coloro che le utilizzano o, più in generale, ai residenti. Tra le due principali forme riscontrate, le imposte di scopo mirano a “catturare” i benefici derivanti dal miglioramento della mobilità, di cui usufruiscono tutti coloro che risiedono nell’area di riferimento; le forme di charging urbano mirano invece a monetizzare i costi esterni generati dagli utenti e a canalizzarne gli introiti per il finanziamento di infrastrutture o servizi di trasporto per la collettività. Le prime sono quindi focalizzate sul concetto di “beneficio”, mentre le seconde sul concetto di “costo”. Nell’ambito dell’imposizione fiscale mirata, un ulteriore approfondimento è stato dedicato alle forme di federalismo fiscale nel settore dei trasporti, introdotte dalle Leggi Finanziarie del 2007 e del 2008. Esse prevedono in particolare che, per il finanziamento di investimenti per la rete infrastrutturale, servizi, e collegamenti stradali o ferroviari riguardanti i porti, possa essere attribuito alle regioni la quota parte de “...l’incremento delle riscossioni dell’imposta sul valore aggiunto e le accise relative alle operazioni di importazione...”. Le regioni potranno in questo modo destinare, parzialmente o totalmente, questo extragetto alla realizzazione di infrastrutture.
- Il finanziamento *cross modal* si basa su un’applicazione del principio di internalizzazione dei costi esterni, tipicamente delle modalità di trasporto più impattanti, volto ad istituire meccanismi equi di imputazione dei costi d’uso delle infrastrutture. In particolare il caso analizzato della Direttiva Eurovignette come forma di finanziamento *cross modal* prevede l’applicazione di un sovrapedaggio, commisurato ai costi esterni generati, applicato al traffico pesante su

strade e autostrade “di corridoio”. Gli introiti aggiuntivi potranno essere utilizzati per finanziare la realizzazione di infrastrutture ferroviarie, in grado di catturare parte della (sempre crescente) domanda di mobilità, migliorando la capacità di trasporto sul corridoio, e migliorandone la performance ambientale.

La sintesi di tali meccanismi ha costituito la chiave di lettura per l’approfondimento di alcune esperienze e casi, sia a livello nazionale, sia a livello internazionale, di effettiva applicazione degli strumenti innovativi per il finanziamento delle infrastrutture, individuando anche casi di applicazione potenziale.

In particolare, i piani finanziari per la realizzazione delle autostrade Pedemontana Lombarda e Bre.Be.Mi. prevedono l’applicazione del “corrispettivo di retrocessione” al termine del loro periodo di concessione. Il progetto Quadrilatero, rappresenta l’unica esperienza di applicazione della “cattura del valore” in Italia e una delle poche in ambito europeo. In merito all’imposizione fiscale mirata, l’attenzione si è focalizzata dapprima sulle forme di *road pricing* in ambito urbano, con i casi delle *Congestion charges* di Londra e dell’Ecopass di Milano, quindi sulla stima del gettito fiscale generato dal terminal container di Vado Ligure, interessante per comprendere l’ordine di grandezza per l’applicazione delle nuove norme sul federalismo fiscale dei porti. Infine, per lo studio di forme di finanziamento *cross modal*, quali quelle proposte dalla Direttiva Eurovignette, ancora in fase di recepimento in Italia, si sono effettuate simulazioni riguardanti il traforo del Brennero e il Terzo Valico, e si è descritto il funzionamento del fondo svizzero FTP per il finanziamento delle trasversali ferroviarie transalpine, riconducibile parzialmente alle logiche ispiratrici e di funzionamento della Direttiva europea.

L’analisi empirica ha quindi consentito di mettere in risalto i principali fattori che hanno consentito di applicare con successo tali nuove forme di finanziamento, soprattutto con riferimento ad alcuni meccanismi di creazione del valore, quali le rendite immobiliari e commerciali.

I metodi indagati assumono particolare interesse nel contesto attuale, caratterizzato dalla necessità di contenere la spesa pubblica e rispettare i vincoli di bilancio, in quanto consentono alla Pubblica Amministrazione di conseguire vantaggi economico/finanziari a fronte della realizzazione di infrastrutture utili per la collettività. In particolare, alcuni spunti di approfondimento derivanti dall’analisi delle esperienze estere, volti all’individuazione di elementi di applicabilità al contesto italiano, potranno risultare particolarmente opportuni per individuare sempre maggiori spazi di partecipazione degli investitori privati.

Oggi i contesti nazionale e regionali appaiono infatti essere maturi per introdurre anche nel nostro Paese quegli strumenti innovativi ancora sporadicamente sperimentati, al fine di facilitare la realizzazione di opere infrastrutturali irrinunciabili per la salvaguardia della competitività e dello sviluppo sociale ed economico del territorio.

In particolare, si ravvisano due elementi di fondo che consentono un moderato ottimismo. In primo luogo appare ormai chiaro – non solo ai politici e ai tecnici di settore, ma anche alla società civile nel suo complesso – che il gap infrastrutturale in Italia sia sempre più un reale freno alla crescita. In secondo luogo, il mutato orientamento del legislatore, sempre più incline a prevedere innovazioni di natura normativa, potrebbe favorire l'applicazione dei nuovi schemi di finanziamento alle opere in corso di studio e progettazione.

Naturalmente, per l'applicazione di detti schemi e strumenti si ritiene precondizione necessaria che l'infrastruttura di trasporto da finanziare sia dotata di un'intrinseca utilità economica, sia sotto forma di rientri finanziari per l'investitore, sia in termini di benefici netti per la collettività.

Ad esempio, un utile strumento di supporto all'attività di *governance* può essere individuato in un piano di natura territoriale che possa fornire una visione multidisciplinare di un'opera infrastrutturale, in grado di rendere coerente una visione "strategica" del territorio e della programmazione generale con il contesto fisico, economico e sociale, di analizzare i punti di forza e di debolezza di un intervento proposto, e di evidenziare in questo modo opportunità e potenzialità per le realtà locali e per i sistemi territoriali.

Inoltre si sottolinea che i metodi in esame, individuando un collegamento diretto tra l'infrastruttura e le esternalità da essa generate, hanno il ruolo ulteriore in alcuni casi (es. forme di *road pricing* ed Eurovignette) di responsabilizzazione degli utenti, che sono così stimolati nel tempo ad assumere comportamenti più consapevoli. In altri casi, invece (es. "cattura del valore"), rendono fin dall'inizio il cittadino cosciente delle ricadute positive delle infrastrutture sul territorio. Tra l'altro, il fatto che le risorse raccolte attraverso questi metodi di finanziamento abbiano una destinazione precisa, rende più facile l'*accountability* del pubblico nei confronti dei cittadini, che hanno evidenza della compartecipazione all'investimento.

Purtroppo ad oggi, come emerso nel corso della trattazione, i casi di ricorso a tali metodi innovativi di finanziamento sono, soprattutto in Italia, ancora limitati. Esperienze di successo sono ad esempio le concessioni per le nuove autostrade lombarde, il Progetto Quadrilatero Umbria-Marche e l'Ecopass di Milano. Tra le iniziative in via di completa definizione, quella del fondo istituito dall'Autostrada del Brennero per il finanziamento del tunnel di base del Brennero o altre forme di finanziamento *cross modal* sembrano essere opportunità particolarmente significative.

Si auspica pertanto che, sulla base dei casi citati, e verificate le condizioni di replicabilità, si sviluppino altre esperienze similari. Affinché ciò avvenga, si ritiene necessario che la Pubblica Amministrazione, sia a livello nazionale (Ministero) che decentrato (Regioni ed Enti Locali), si doti delle competenze tecniche, amministrative e giuridiche essenziali per gestire interventi di questo tipo. Oltre a rappresentare una significativa innovazione procedurale infatti, l'implementazione di tali schemi è generalmente caratterizzata da elementi di criticità e complessità che vanno opportunamente affrontati e gestiti dal decisore pubblico. Ad esempio, si ritiene fondamentale che:

- le istituzioni della Pubblica Amministrazione, ed in primis il Ministero delle Infrastrutture, assumano un ruolo di coordinamento rispetto ai principali attori coinvolti di volta in volta nei progetti, quali i gestori del servizio e le istituzioni bancarie. In particolare il Ministero, responsabile dell'attuazione della politica infrastrutturale del Governo, deve poter dialogare con gli altri livelli istituzionali in un'ottica di convergenza e cooperazione. Le istituzioni locali devono poter intervenire nei processi di programmazione, oltre a quanto già per loro stabilito nella riforma del Titolo V della Costituzione, attraverso la peculiare conoscenza di territori e soggetti locali. Le istituzioni finanziarie devono invece essere messe nelle condizioni di partecipare efficientemente al cofinanziamento di progetti infrastrutturali e di potervi investire, così da anticipare le somme necessarie ed apportare le proprie specifiche competenze, riconducibili in particolare alla valutazione e gestione dei rischi.
- Un modello organizzativo oggi applicato per la costruzione delle infrastrutture, come quello del concessionario o dello *Special Purpose Vehicle*, possa essere esteso alla gestione di attività connesse all'efficace implementazione dei metodi di finanziamento indagati, quale la gestione attività di valorizzazione del territorio (es. sviluppo fondiario e immobiliare). Ciò avendo ovviamente ben presente la diversità dei ruoli suddetti, che non implicano che necessariamente siano rivestiti da uno stesso soggetto.
- La normativa debba essere accompagnata da opportune linee guida circa la redazione di valutazioni di costi e benefici di ciascun progetto, come elemento integrante e accompagnatorio del piano economico finanziario. Ciò al fine di evidenziare i legami esistenti tra benefici economici generati dall'opera sulla collettività, espressi dall'analisi costi benefici, e le loro potenziale traduzione in termini di risorse finanziarie da apportare al *business plan*.

Al fine di impostare una corretta metodologia di condivisione del valore creato dall'infrastruttura e definirne gli strumenti di compensazione dal punto di vista giuridico, sarà pertanto fondamentale delineare con estrema precisione il meccanismo di diffusione nella società dei benefici (e dei costi) economici generati da una nuova infrastruttura, rifacendosi ai principi economici essenziali.

In particolare, qualora si facesse leva su strumenti di natura coercitiva anziché volontaristica, dovrà essere posto al centro dell'attenzione il principio del beneficio sancito dalla scienza delle finanze, secondo il quale l'imposizione fiscale è equa quando essa sia commisurata per ogni cittadino ai benefici che questi trae dalla spesa pubblica e, non duplicando un prelievo fiscale già esistente a fronte di un beneficio e non dimentichi di compensare opportunamente anche i relativi costi aggiuntivi.

I curatori

I curatori

Alberto Milotti, responsabile dell'Area "Economia dei Trasporti" di Gruppo CLAS, ricercatore del CERTeT (Università Bocconi) e docente di Economia dei Trasporti presso il MEMIT (Master in economia e management delle infrastrutture dei trasporti) dell'Università Bocconi. Svolge la propria attività di ricerca e consulenza sulle tematiche riguardanti lo sviluppo regionale e la pianificazione strategica in ambito trasportistico, con particolare riferimento agli aspetti della concorrenza tra le differenti modalità di trasporto e della valutazione di investimenti.

Noemi Patumi, ricercatrice del CERTeT (Università Bocconi) e collaboratrice di Gruppo CLAS, dove attualmente svolge la propria attività di ricerca e consulenza nell'ambito dell'economia dei trasporti, con particolare riferimento agli aspetti legati al finanziamento delle infrastrutture e all'analisi dei loro impatti socioeconomici sul territorio. Autrice di diversi *paper* di ricerca sul tema delle modalità innovative di finanziamento delle infrastrutture.