

Intervento

GIOVANNI BOZZETTI

**Presidente Consiglio di Gestione
Infrastrutture Lombarde**

Seminario

**TERRITORIO E CREAZIONE
DI VALORE:
LE INFRASTRUTTURE TRA
QUALITA' DEI PROGETTI E
NUOVE MODALITA' DI
FINANZIAMENTO**

Sala Camerana

Assolombarda

10 febbraio 2009

Tutte le relazioni e le documentazioni della Mobility Conference saranno rese disponibili sul sito www.mobilityconference.it

Il modello lombardo di PF nelle autostrade

L'analisi della tecnica della finanza di progetto quale modalità di realizzazione degli investimenti pubblici e la sua applicazione al settore autostradale fa emergere anche per il settore autostradale caratteri distintivi di un "modello" lombardo rispetto alla realtà italiana.

La Lombardia è stata la prima regione in Italia ad emanare una legge regionale nel maggio del 2001 per disciplinare l'applicazione della finanza di progetto in relazione alle "autostrade regionali" con l'affidamento all'operatore privato della progettazione, della realizzazione e della gestione funzionale ed economica dell'opera e dei lavori ad essa funzionalmente e strutturalmente correlati.

Autostrade regionali, in attuazione della potestà legislativa riconosciuta alla Regione in materia di lavori pubblici dal Titolo V della parte II della Costituzione, sono tutte le arterie stradali il cui sviluppo del tracciato risulti interamente compreso nel territorio della Lombardia.

Anche nel settore delle autostrade di livello regionale, siamo di fronte ad un modello che ha delle caratteristiche tali da consentire non solo una gestione efficace delle procedure di gara ma anche l'avvio effettivo delle operazioni di finanza di progetto, laddove le procedure di gara sono state svolte a valle della Conferenza di servizi svolta sul progetto preliminare sviluppato dal promotore, sia nel caso dell'autostrada regionale Cremona-Mantova, sia nel caso della Broni-Pavia-Mortara.

In relazione a tali opere, a partire dall'ottobre del 2004, sono state attribuite ad Infrastrutture Lombarde S.p.A., società partecipata al 100% da Regione Lombardia, le funzioni relative all'affidamento, mediante esperimento delle procedure di evidenza pubblica, e al rilascio della concessione di autostrada regionale, oltre che di controllo e alla vigilanza sull'esecuzione della concessione in sede di progettazione definitiva ed esecutiva, nonché realizzazione e gestione dell'opera.

L'assenza nell'impianto normativo regionale del diritto di prelazione in capo al promotore ha sempre garantito una effettiva competizione tra gli operatori del mercato.

Il modello regionale inoltre ha previsto, in modo innovativo, un meccanismo di "retrocessione" degli eventuali extra-profitti maturato dal Concessionario nel corso della gestione alla Regione stessa e finalizzati allo sviluppo delle infrastrutture per la mobilità, ivi comprese quelle per il trasporto pubblico, nonché per l'inserimento e la mitigazione ambientale delle infrastrutture esistenti e di nuova realizzazione, ovvero alla riduzione della tariffe applicate all'utenza sulla tratta autostradale.

Si prevede infatti che, qualora il risultato economico della gestione dovesse evidenziare un saldo positivo tra rientro da tariffa effettivo e rientro stimato nell'ambito del piano economico-finanziario della concessione, lo stesso dovrà essere corrisposto alla Regione sino alla avvenuta restituzione dell'eventuale contributo pubblico assicurato all'intervento e, a restituzione avvenuta, una ulteriore quota pari al 50% del saldo positivo di profitto registrato.

Il modello di partenariato pubblico-privato strutturato in Regione Lombardia consente, da una parte, con la società regionale IL spa, una garanzia di efficacia nella realizzazione degli interventi, sia nella fase di sviluppo progettuale, sia nella fase di esecuzione dei lavori, oltre che nel monitoraggio delle prestazioni, con un forte controllo pubblico in termini di rispetto delle tempistiche e degli standard prestazionali di opere e servizi; dall'altra, nel trasferire al privato i rischi derivanti dalla gestione della tratta autostradale, garantisce la finalizzazione di una eventuale extra-redditività derivante dalla gestione stessa (cd. ricavi da extra-traffico) agli obiettivi di contenimento delle tariffe sugli utenti e agli obiettivi di sviluppo infrastrutturale della Regione.

Il modello IL spa è stato altresì trasferito, compatibilmente con le disposizioni di legge nazionali, a una nuova società, Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A., nata nel 2007 allo scopo di mantenere a livello regionale un maggiore controllo sulle opere autostradali di interesse nazionale da realizzarsi interamente sul territorio lombardo e partecipata al 50% da IL spa e al 50% da ANAS. A CAL è stato affidato il compito di portare avanti il processo autorizzativo e attuativo di queste opere allo scopo di renderle disponibili, in tempi brevi, per la comunità di riferimento.

Grazie a questa società, le tre autostrade lombarde, Brebemi, Pedemontana e TEM, saranno realizzate entro il 2015 e i primi cantieri verranno aperti già nel 2009.

La cattura del valore applicata alle infrastrutture di trasporto

Nel contesto internazionale, ed in alcune esperienze italiane, stanno trovando applicazione nuovi canali di finanziamento che fanno leva sulla logica della corretta attribuzione degli effetti economici delle infrastrutture (costi e benefici creati dalle infrastrutture).

Si possono individuare strumenti volti a monetizzare almeno parte di tali benefici così da consentire nuovo reperimento di risorse finanziarie.

Ciò richiede necessariamente lo sviluppo di ipotesi di intervento operative basate sul cosiddetto “*value capture*” o cattura del valore: tale meccanismo di finanziamento di opere pubbliche consiste nella strutturazione di strumenti finalizzati a monetizzare le cd. esternalità positive attraverso la cattura e la canalizzazione dei flussi finanziari incrementali generati da un progetto. Il meccanismo della cattura del valore è stato di recente oggetto di una approfondita analisi svolta dall'Irer (ottobre 2008).

La cattura del valore può strutturarsi, dunque, su più meccanismi: impositivo; negoziale; immobiliare.

Per quanto riguarda la prima tipologia, quella di tipo impositivo, la cattura del valore avviene applicando a quei soggetti che beneficiano delle esternalità positive prodotte dal progetto determinate imposte o tributi. Il meccanismo può essere applicato sia agendo su tasse esistenti (ad esempio applicando un'aliquota più elevata volta ad assorbire l'esternalità) sia con l'introduzione di imposte di scopo (ad esempio una nuova imposta, anche di tipo temporaneo, finalizzata a “vincolare” parte della redditività derivante dall'esternalità al finanziamento delle infrastrutture che l'ha consentita).

La seconda tipologia, quella di tipo negoziale, consiste nel negoziare in via preliminare con gli *stakeholder* del progetto l'applicazione agli stessi di determinati contributi, modulati in modo tale da catturare il valore prodotto (ad esempio richiedendo contributi per la costruzione di opere di mitigazione ambientale).

La terza tipologia, quella di tipo immobiliare, consiste nel far internalizzare al soggetto realizzatore dell'infrastruttura le esternalità attraverso l'acquisto dell'area interessata. Il soggetto realizzatore valorizzerà poi l'area attraverso la costruzione di immobili e servizi da destinare al mercato, finanziando l'opera con i proventi di tale operazione immobiliare.

Categoria di soggetti interessati	Meccanismo/i di creazione del valore	Strumento/i adottabile/i	Descrizione strumento/i
Specifico sottoinsieme della collettività di riferimento	Imposizione fiscale mirata	Imposta Pigouviana	Possono essere disegnati in modo coerente con il principio del beneficio
		Imposte di Scopo	
Alcune attività strettamente collegate alla nuova opera ed i relativi promotori	Valorizzazione negoziale [es. "cattura" dei canoni di locazione e royalty delle attività commerciali]		Sfrutta la concentrazione di domanda nello spazio e nel tempo determinato dall'infrastruttura
	Valorizzazione immobiliare [es. "cattura" di parte dell'ICI (STU e Spa di Progetto)]		Consente di associare all'infrastruttura un progetto di sviluppo urbanistico la cui redditività è in larga parte determinata dalle infrastrutture ad esso correlate

Fonte di elaborazione: Irer

Obiettivo operativo è dunque quello di riuscire ad associare all'infrastruttura un progetto di sviluppo urbanistico e di valorizzazione immobiliare, volto a uno sviluppo armoniosi del territorio, riuscendo altresì a finanziare l'opera principale attraverso la cattura delle esternalità da essa prodotta.

A livello internazionale di ritrovano alcuni casi di applicazione di successo del meccanismo di cattura di valore.

Per quanto riguarda i meccanismi di tipo impositivo, ricordiamo negli Stati Uniti l'applicazione dei *benefit assessment districts* che rappresentano imposte applicate agli incrementi di valore degli immobili residenziali ricadenti in una determinata area. E' stato questo il caso della linea rossa della metropolitana di Los Angeles: applicando una maggiore tassa sugli immobili si è riusciti a reperire il 9% del valore dell'investimento relativo alla prima tratta. La particolarità dello strumento consiste però nella preventiva approvazione dello stesso da parte dei cittadini residenti.

I meccanismi di tipo negoziale si realizzano principalmente richiedendo contributi ai *developers* di aree servite o poste in prossimità dell'infrastruttura realizzata oppure negoziando i canoni di concessione delle opere pubbliche ancillari all'opera (ad esempio nodi di interscambio e parcheggi). Nel contesto internazionale si è spesso fatto ricorso a meccanismi di *benefit sharing* o *connection fees*. Il primo meccanismo consiste nel accordarsi con i privati per la suddividere i profitti (in toto oppure eccedenti una quota prefissata) delle attività commerciali che hanno beneficiato della realizzazione dell'infrastruttura. Un caso rilevante è quello della US Washington Metropolitan Area Transit Authority, ente preposto alla gestione della metropolitana che al suo interno ha creato un'unità dedicata alla pianificazione e allo sviluppo della aree poste in prossimità delle stazioni della metropolitana attraverso la cooperazione con i privati interessati all'area. Esempi di *connection fees* possono invece ritrovarsi in Canada: un costruttore di Toronto ha negoziato con l'amministrazione pubblica un contributo annuo a fronte del collegamento del nuovo quartiere oggetto di realizzazione da parte del costruttore stesso costruzione con la metropolitana.

I meccanismi di tipo immobiliare, infine, possono essere utilizzati in genere quando l'amministrazione concedente dispone di aree libere o da espropriare nelle vicinanze dell'infrastruttura. Conferendo tali aree al realizzatore, si internalizzano le esternalità e il soggetto finanzia l'opera (o ripaga il debito acceso per finanziarla) attraverso la costruzione e vendita di unità immobiliari che, a causa della vicinanza dell'infrastruttura, avranno un valore di mercato significativamente incrementato. Un caso è quello della metropolitana di Copenhagen, finanziata con i ricavi ottenuti dalla vendita di immobili realizzati su un'area trasferita al soggetto che ha realizzato e che gestisce l'opera.

Il meccanismo di cattura del valore risulta tanto più efficace quanto più collegato alle potenzialità di sviluppo di un territorio. La qualità progettuale e l'inclusione dei diversi *stakeholder* fin dalle primissime fasi della strutturazione dell'operazione e dei suoi meccanismi di finanziamento costituisce il fattore cardine per una gestione di successo. Solo infatti attraverso una attenta analisi e programmazione del territorio si possono minimizzare i rischi di una progettazione scarsa e di risultati non corrispondenti alle aspettative.

La costituzione di società specializzate nella progettazione e management di infrastrutture, quale Infrastrutture Lombarde, dotate di competenze specifiche che spesso non sono presenti nelle singole pubbliche amministrazioni promotrici dei progetti relativi alla mobilità, contribuisce a creare le condizioni di un'efficace programmazione del territorio.

Come sottolineato anche dalla ricerca dell'Irer sopra citata, la cattura del valore costituisce una opportunità anche per il territorio lombardo. È attualmente in fase di studio la sua applicazione ad alcune autostrade da realizzarsi in Lombardia (ad esempio per l'interconnessione Pedemontana - Brebemi), per le quali le prime simulazioni evidenziano dei risultati molto positivi.

Milano, 10 febbraio 2009