

formule di partenariato nel settore dei trasporti ed in particolare nella realizzazione delle grandi reti di trasporto europeo (i cosiddetti TEN-T projects).

Convocato con cadenza trimestrale, il tavolo di lavoro prevede la partecipazione, oltre all'UFP in qualità di membro stabile, di rappresentanti dei 25 Paesi membri dell'Unione europea, facenti capo sia ai Ministeri interessati, sia alle *PPP task forces* istituite, in analogia a quella italiana, per la promozione e lo studio dei partenariati.

Al tavolo di lavoro è prevista la rappresentanza della BEI, nonché di altre istituzioni e Direzioni Generali coinvolte nelle specifiche problematiche trattate (Beers, Nazioni Unite, ECFIN, MARKT).

Nel periodo considerato il tavolo di lavoro è stato convocato per discutere le seguenti problematiche:

- ✓ costituzione di un fondo di garanzia presso la BEI, finanziato dall'Unione europea, per favorire lo *start-up* dei progetti di trasporto con formule di PPP mediante la garanzia della copertura di eventuali minori ricavi nei primi anni di esercizio delle infrastrutture;
- ✓ approfondimento di schemi contrattuali di PPP adottati per infrastrutture di trasporto stradale in Germania, Polonia ed Ungheria.

Nel marzo 2005 la DG TREN ha deciso di inserire l' Unità Tecnica in un gruppo di lavoro ristretto con i colleghi delle *Task forces* di Ungheria, Olanda, Polonia, Portogallo e Gran Bretagna, presente la BEI, per verificare se i fondi comunitari del QCS sui TEN trasporti possano essere spesi per operazioni di PPP, che hanno tempistiche ben diverse, e presentare alcune proposte di modifica alla normativa dei fondi europei durante il semestre di presidenza inglese.

Il problema tuttora aperto è, in sintesi, come conciliare le erogazioni dei contributi comunitari che, per il regolamento dei fondi europei, devono essere corrisposti entro la fine dei lavori di costruzione dei singoli progetti, con il sistema dei pagamenti in uso per molti PPP in Europa, in cui i costi di investimento sono sostenuti esclusivamente con capitale privato ed i

pagamenti pubblici intervengono per quote annuali nel successivo periodo di gestione, ovvero in un lungo periodo di tempo (che può arrivare a 30 – 50 anni).

Il pacchetto di soluzioni individuate dalla Commissione ed oggetto della discussione nel gruppo di lavoro è stato il seguente:

- ✓ nel caso di opere realizzate con contratti tradizionali (appalti ordinari e, in Italia, attraverso il *"general contractor"* previsto dalla Legge Obiettivo), mantenimento delle attuali regole di cofinanziamento comunitario;
- ✓ nel caso di opere realizzate tramite concessioni a privati per le quali sia previsto l'incasso del pedaggio da parte di questi ultimi (quali le concessioni autostradali in Italia), in aggiunta al cofinanziamento ordinario, istituzione presso la BEI di uno strumento finanziario di garanzia per integrare eventuali minori ricavi durante i primi anni di esercizio delle opere (il cosiddetto *"rump-up period"*, ovvero i primi 3-5 anni di esercizio). Tale fondo, da utilizzarsi con il metodo della rotazione, verrebbe dotato di una riserva iniziale di 1 miliardo di euro, a valere sul budget per i TEN per il 2007-2013;
- ✓ nel caso di concessioni a privati in cui invece sia previsto il pagamento di un canone da parte dell'Amministrazione pubblica per l'utilizzo dell'infrastruttura (il cosiddetto *"availability payment"*), il contributo comunitario viene erogato allo Stato nazionale nel periodo di costruzione, secondo le regole usuali, e posto in un fondo vincolato (*Trust Account*). L'erogazione del contributo al beneficiario avviene poi nel lungo periodo secondo le regole proprie del PPP in quel paese, normalmente in quote annuali durante il periodo di concessione.

Trovare una soluzione al problema in sede comunitaria vuol dire poter finanziare con fondi comunitari le grandi infrastrutture di trasporto europee anche nel caso in cui queste vengano attivate con sistemi di PPP, che sono ritenuti, nel lungo periodo, più efficienti e dotati di una minore assunzione di rischio per le Amministrazioni pubbliche.

Inoltre, preso atto delle inefficienti stime, a livello europeo, dei costi di costruzione e dei ricavi ipotizzabili sulle infrastrutture di trasporto, la DG TREN ha inteso proporre un metodo di valutazione diverso, più affidabile e più efficace, al fine dell'erogazione dei fondi comunitari, ovvero basato su tutto il periodo di vita utile dell'opera, e non solo sui soli costi di costruzione.

L'attività del gruppo ristretto di lavoro è tuttora in corso e si stima proseguirà per il corrente anno 2006.

## **6.2 Partecipazione ai gemellaggi amministrativi dell'Unione Europea**

Nell'ambito delle attività dirette a promuovere la collaborazione con i Paesi che hanno recentemente fatto ingresso nell'Unione europea e con quelli candidati a farne parte in un prossimo futuro, l'Unità tecnica, in stretto raccordo con i competenti uffici del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle Finanze, ha partecipato al progetto *"Implementation of Public-Private Partnership (PPP) Policy in the Czech Republic"*.

## **6.3 Promozione di incontri bilaterali con organismi internazionali**

In questo quadro si inserisce l'incontro fra l'UFP ed il Fondo Monetario Internazionale, durante la missione di quest'ultimo in Italia nell'ottobre 2005 nell'ambito del procedimento di consultazione sulla base dell'Articolo IV dello Statuto del Fondo.

L'incontro ha avuto lo scopo di approfondire notevolmente la conoscenza sullo stato del PPP in Italia ed il suo ruolo nella realizzazione delle infrastrutture pubbliche, ed è stato in gran parte ripreso nel *dossier*<sup>17</sup> che il FMI ha dedicato all'Italia, pubblicata nel marzo 2006.

Le questioni approfondite da UFP nell'incontro con il FMI sono state:

- ✓ *background* sugli investimenti in infrastrutture;
- ✓ inquadramento legislativo e regolatorio del PPP;

---

<sup>17</sup> Cfr. Cap. *"Infrastructure investment and PPPs"* del dossier.

- ✓ inquadramento istituzionale per il PPP;
- ✓ informazioni su specifici progetti e settori in cui sono stati sperimentati modelli di PPP.

Con riferimento a questo ultimo punto, è stata predisposta da UFP per il FMI un'indagine sull'applicazione della finanza di progetto in Italia al settore sanitario.

#### **6.4 Partecipazione ad eventi e convegni internazionali**

Nel corso del periodo giugno 2004 – dicembre 2005 UFP è stata invitata a partecipare, con proprie relazioni, ai seguenti eventi internazionali:

- ✓ 5° PPP Global Summit, Praga, novembre 2004;
- ✓ European PPP Symposium, Londra, maggio 2005;
- ✓ 6° PPP Global Summit, Copenhagen, novembre 2005.

In tali circostanze UFP ha esposto l'evoluzione della finanza di progetto in Italia sia dal punto di vista del mercato di riferimento che del contesto normativo, illustrando inoltre specifici progetti attraverso la presentazione di dati del mercato di riferimento, aggiornamenti normativi e singoli progetti ritenuti meritevoli di interesse a livello internazionale.

In virtù dell'attività di promozione del PPP italiano presso la comunità internazionale, UFP è stata invitata, dalla Presidenza inglese della Comunità Europea, a far parte della delegazione in rappresentanza dell'Italia al PPP EU Transport Summit tenutosi ad Edimburgo nell'ottobre 2005.

## **7 QUALE FUTURO PER L'UFP**

La genesi istituzionale dell'UFP avvenne in un contesto nel quale si reputò necessario un fattivo impegno dello Stato per il diffondersi della finanza di progetto, intesa come migliore alternativa per il finanziamento delle opere infrastrutturali con un limitato ricorso alla finanza pubblica.

Il contenimento della crescita del disavanzo a sostegno di un impegnativo programma di costante riduzione del debito, rappresenta un impegno inderogabile di politica economica ancor più stringente che in passato, tenuto conto della debole crescita del prodotto e della contestuale, urgente necessità di procedere all'ammodernamento infrastrutturale del Paese.

L'esigenza di ampliare il ricorso al partenariato pubblico-privato per spingere con maggior forza la crescita degli investimenti non è dunque venuta meno rispetto allo scenario previsivo nel quale l'istituzione dell'UFP ricevette la propria originaria missione strategica.

Al contrario, quest'ultima sembra trovare oggi motivazioni ancor più evidenti che in passato, nonostante l'esperienza compiuta suggerisca una riconfigurazione del ruolo, come è naturale che accada nella vita di qualunque istituzione che non voglia registrare passivamente l'evoluzione degli eventi.

Nel trascorso quinquennio l'UFP ha svolto la propria attività essenzialmente su due fronti: quello del supporto consulenziale agli enti territoriali per l'ampliamento del ricorso alla Finanza di progetto e l'affinamento tecnico-economico delle problematiche applicative nelle diverse circostanze e situazioni e l'altro, particolarmente delicato, dell'istruttoria dei progetti della legge obiettivo rimessi alla valutazione del CIPE.

Nel primo caso il bilancio del lavoro compiuto, che registra molteplici interventi diffusi nei più svariati settori di competenza degli enti territoriali, mette in luce un'innegabile crescita delle capacità tecniche di questi ultimi nell'avvio e nell'istruttoria dei progetti, specie nelle regioni economicamente più forti del Paese. Crescita che è stata anche sostenuta dalla collaborazione di società di consulenza private che hanno fornito il loro apporto a supple-

dell'insufficienza degli organi tecnici preposti ai diversi processi nel ciclo di realizzazione delle opere, dall'ideazione progettuale all'affidamento e gestione delle concessioni.

Il ruolo dell'UFP non è, peraltro, venuto meno ma, al contrario, è stato di grande utilità per definire, specie nell'ambito degli studi di fattibilità, taluni modelli di analisi e "*best practices*" che hanno avuto in molti casi un'ampia diffusione e che sovente sono stati il riferimento della consulenza privata.

Non di meno la persistente debolezza nelle competenze tecniche necessarie nelle regioni economicamente più deboli fa supporre che il sostegno dell'UFP, almeno per i progetti più complessi, sia ancora necessario per contribuire a risolvere le criticità legate alle diverse fasi del ciclo di vita dell'investimento e accelerare in tal modo il percorso della realizzazione.

Sull'altro fronte, della collaborazione con il Ministero delle Infrastrutture ed il CIPE, e più in generale con gli organismi tecnici del Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'attività dell'UFP non è stata sempre svolta con la necessaria continuità, avendo registrato nel corso degli ultimi anni punte di forte impegno accompagnate, per contro, da stasi anche prolungate.

Non vi è dubbio che tale situazione, unitamente al profilo del rapporto di impiego del personale, caratterizzato da una permanente precarietà, abbia ostacolato il rafforzamento del ruolo dell'UFP che pure sarebbe stato auspicabile a fronte dell'importanza e della qualità della missione strategica affidata.

\*\*\*\*\*

*A seguito del passaggio, tuttora in corso, dell'Unità tecnica dal Ministero dell'Economia e Finanze alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, previsto dall'art. 1, comma 2 del D.L.18 maggio 2006, n. 181 – recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio*

*dei Ministri e dei Ministeri – dovrà essere ridefinita la "mission" della struttura e, di conseguenza, formulate ipotesi di riorganizzazione.*

*Ciò anche in funzione del mutato quadro normativo comunitario e nazionale in materia di PPP, nonché dell'evoluzione - avvenuta negli anni intercorsi dalla costituzione dell'UFP ad oggi - del mercato di riferimento e della crescita di expertise maturata dagli attori coinvolti.*