

Prima Conferenza della Finanza di Progetto

nelle Pubbliche Amministrazioni

Roma, 22 giugno 2005

Alberto CARZANIGA, Coordinatore Unità Tecnica Finanza di Progetto

1. Domandiamoci di che cosa stiamo qui parlando. Nella sua finalità, nella attuale situazione italiana, la finanza di progetto non può essere concepita che come strumento di portata generale a disposizione della Pubblica Amministrazione per fare investimenti pubblici, con un impatto sul livello del debito pubblico il più basso possibile. Questo è l'orizzonte di riferimento che probabilmente tutti si dovrebbero porre. Fuori da questo riferimento, è improprio parlare di finanza di progetto, a meno di ignorare il contesto di finanza pubblica.

2. Immaginiamo ora questo orizzonte di riferimento come un "contenitore" : che cosa mettiamo dentro questo contenitore, quali sono i contenuti e gli strumenti possibili per favorire la diffusione della finanza di progetto ? In linea di massima i seguenti :

A. l'interpretazione delle norme e le costruzioni contrattuali (a legislazione vigente): è lavoro in continua evoluzione, ed i cui risultati sono forse più fruttuosi di quanto si potrebbe pensare. Nell'[allegato 1](#) trovate un breve appunto riassuntivo della situazione attuale;

B. ma quale è la legislazione vigente ? E' anche questo tema in evoluzione. Le direttive europee, già emanate ma non ancora recepite, sono la frontiera mobile di questa legislazione "vigente". Chiave di volta, a mio sommo avviso, di questa "mobilità" è il cosiddetto "dialogo competitivo", che possiamo definire come uno strumento innovativo per scegliere non solo il contraente, ma anche il progetto da affidare al contraente. Nell'[allegato 2](#) trovate una analisi delle nostre attuali idee su questo argomento;

C. dove e come trovare i soldi ? I meccanismi, tutti notissimi, sono più o meno i seguenti :

C1. la cosiddetta “rotazione” del capitale fisso della Pubblica Amministrazione. Se la funzione principale della Pubblica Amministrazione è non solo realizzare investimenti pubblici, ma soprattutto alzare il livello quantitativo e qualitativo dell’offerta di servizi per i cittadini, a prescindere da chi possiede i mezzi di produzione di questi servizi e da chi li gestisce, allora si possono vendere “beni immobiliari e mobiliari”, ma anche usare positivamente il potere di regolazione e controllo che l’Amministrazione ha e che non deve cedere a nessuno, e finanziare con il ricavato nuovi investimenti che i privati non fanno. Deve essere inteso come uno “swap” tra attivi attuali e attivi futuri. Non deve ovviamente essere inteso come strumento di copertura di spese correnti. E’ politica oggi già praticata da alcune amministrazioni pubbliche, ma non ancora praticata da tutte le amministrazioni;

C2. usare strumenti di finanza pubblica di facilitazione finanziaria delle operazioni di investimento, ossia fondi di rotazione pubblici. Il fondo di rotazione eroga danaro durante la fase iniziale dell’investimento, e rientra quando il livello di rischio si è ridotto : ad esempio, eroga danaro durante la fase di costruzione di una metropolitana, e rientra (per contratto, stipulato prima dell’erogazione) quando un consorzio bancario già previsto interviene al momento della messa in esercizio dell’opera;

C3. spostare, nella direzione auspicata sopra, il finanziamento degli investimenti pubblici, richiede altri due essenziali interventi: occorre evitare, nella misura massima del possibile, di erogare prima danaro pubblico a fondo perduto, e invece sarebbe auspicabile erogare danaro pubblico solo dopo, durante la fase di esercizio dell’investimento. Tutto ciò comporta vantaggi che non sono solo quelli ovvi di pagare dopo e non prima, e quindi spostare nel tempo gli effetti di finanza pubblica, ma vi sarebbero anche altri effetti positivi strutturali di grosso rilievo : mitiga la naturale umana tendenza a “gonfiare” i progetti, che sempre si rileva ogniqualvolta si eroga danaro a fondo perduto; riduce probabilmente i tempi di realizzazione, poiché costringe a contabilizzare e pagare gli interessi dovuti ai ritardi, che con il sistema attuale paga lo Stato ; spinge le amministrazioni verso la finanza di progetto, nel senso sopra indicato; costringe a studiare meglio i progetti, e li spinge verso una migliore

bancabilità; ha in definitiva positivi effetti virtuosi sul miglioramento dell'efficienza della Pubblica Amministrazione. Sono comunque evidentissimi i risvolti tariffari e del rischio di domanda di questo cambiamento: il fondo perduto attualizza ad oggi l'onere per la finanza pubblica di livelli tariffari inferiori ai costi e le ipotesi di solito più conservative sull'andamento della domanda, mentre il pagare danaro pubblico anno per anno ad esercizio già avviato, riduce drasticamente il rischio (ovvio) di sottostimare sia tariffe che livello della domanda, e quindi riduce il contributo pubblico. [Nell'allegato 3](#) trovate argomentate in modo più diffuso queste considerazioni;

C4. far intervenire nel capitale di rischio delle società di progetto fondi di private equity: sono strumenti già presenti sul mercato italiano, anche se sarebbe auspicabile un intervento pubblico che promuova un grande fondo italiano di questo tipo. Oltretutto uno strumento di questo tipo già esiste, anche se al momento la sua politica di gestione sembra non prevedere questo tipo di intervento.

3. Quanto al problema fondamentale del trasferimento dei rischi e della loro mitigazione, la Commissione UE ha da tempo dato una interpretazione chiara sul punto essenziale che caratterizza la concessione: deve essere trasferito il rischio di gestione, diversamente siamo davanti a un appalto travestito da concessione, che impatta sul debito pubblico. Eurostat ha inoltre stabilito da tempo alcune regole generali (si veda l'[allegato 4](#)) su come contabilizzare i debiti riguardanti opere pubbliche : dentro o fuori il "perimetro di Maastricht". In linea di massima queste regole dicono che il debito è "fuori" se il cosiddetto rischio di costruzione (detto altrimenti : il rispetto dei costi e dei tempi di costruzione) non è scaricato sul pubblico, mentre solo uno dei due rischi principali ulteriori (rischio di prestazione e rischio di domanda) è "preso in carico" dal pubblico. Su questo tema, e per opere di particolare rischio e complessità (quali i trafori alpini, ed altre grandi opere transeuropee) è in atto uno sforzo da parte di Commissione e Bei al fine di individuare strumenti di mitigazione di rischi eccezionali (con una cura particolare posta nella definizione di eccezionalità del rischio) che potrebbero essere utili per applicazioni anche nazionali (ad esempio: una metropolitana scavata in situazioni di particolare rischiosità "archeologica"). Su questo tema abbiamo in corso un lavoro di approfondimento.

4. Appare a questo punto evidente la complessità dell'operazione, ed il livello del cosiddetto "rischio amministrativo", ossia il rischio che la Pubblica Amministrazione, nella sua autonomia di valutazione e decisione, abbia comportamenti contraddittori o dilatori o, peggio, che violi impegni già assunti verso privati, soprattutto banche. Anche questo è argomento di grande delicatezza, non solo sotto l'aspetto ovvio di penalizzare o scoraggiare l'applicazione della finanza di progetto, ma soprattutto sotto l'aspetto sostanziale che finisce spesso per trasferire in capo al debito pubblico le conseguenze di comportamenti non sempre corretti dal punto di vista generale. Vi è palesemente un problema politico istituzionale irrisolto e da risolvere quando, ad esempio, il responsabile di una amministrazione rompe o viola un contratto o un impegno, per fini di opportunità politica. Gli oneri del suo comportamento sono spesso scaricati sulla collettività, e non sui suoi amministrati, che potrebbero in questo caso valutarne bene le conseguenze su se stessi, e ricordarsene al momento del voto.

5. In questo quadro, quale è il significato ultimo del partenariato pubblico-privato? Se è trasferimento di rischi, se si trasferiscono "onori ed oneri", per dirla con un eufemismo, è certamente strumento positivo, a condizione che vi sia sempre un potere regolatorio e di controllo serio, puntuale ed efficace, in capo alla Pubblica Amministrazione: siamo nel quadro auspicato al punto 2.C.1 precedente. Il tema è delicatissimo, anche perché recenti esperienze sul trasferimento di "onori ed oneri" sembrano sollevare dubbi di varia natura. La costruzione di un mercato efficiente dei servizi pubblici, in presenza di molti monopoli naturali e non naturali, è indubbiamente difficile. E' sfida comunque, a mio avviso, da affrontare a viso aperto poiché decisiva per il successo dell'operazione qui prospettata.

6. Tutto ciò premesso, tento di riepilogare il senso ultimo di quanto sinora qui esposto. Si tratta di andare al significato delle operazioni di finanza di progetto, di costruire una linea condivisa che tenti la difficile operazione di orientare il finanziamento pubblico degli investimenti nelle seguenti non banali principali direzioni:

A. pagare dopo;

B. pagare meno;

C. spostare i rischi e quindi il debito fuori dal "perimetro di Maastricht".

Su questa linea è ipotizzabile una delibera Cipe di orientamento ? E' operazione sufficiente ? Che alternative praticabili vi sono ? E per finire, riflettiamo sull'attuale situazione di finanza pubblica : dal nostro punto di vista, rappresenta un punto di debolezza, oppure rappresenta una opportunità da cogliere, per migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione e dare un contributo sostanziale al rallentamento della crescita del debito pubblico ?