



# Project financing, monito Fmi: «Operazioni da contabilizzare anche nel lungo periodo»

Nel rapporto del Fondo monetario internazionale un capitolo è dedicato al faticoso avvio del partenariato pubblico-privato nel nostro Paese.

**N**el nostro Paese il ricorso al partenariato pubblico privato per la realizzazione di infrastrutture pubbliche ha registrato negli anni un sensibile e progressivo incremento, quale positivo effetto della situazione complessiva di finanza pubblica. Permangono, peraltro, elementi di criticità tali da impedire un pieno e corretto decollo dello strumento. Elevata mortalità delle iniziative avviate rispetto a quelle programmate, ostacoli amministrativi e procedurali, inadeguata valutazione e selezione delle iniziative da parte del settore pubblico, carenza di best-practices accanto a una insufficiente capacità di monitoraggio dei processi costituiscono i punti di maggiore debolezza del sistema.

Elevare la qualità dei progetti, rafforzare i meccanismi di valutazione e, soprattutto, valutare l'impatto sui conti pubblici delle operazioni in Ppp nel medio-lungo periodo sono le raccomandazioni principali rivolte all'Italia dal Fondo monetario internazionale.

## Il rapporto del Fondo

Il rapporto predisposto dal Fondo monetario internazionale dal titolo «Italy: Selected Issues», reso pubblico il mese scorso (disponibile sul sito [www.imf.org](http://www.imf.org)), e in particolare il quinto capitolo dal titolo «Infrastructure Investment and Ppps», rappresenta l'ultimo tassello di una serie di approfondimenti sul tema delle public private partnerships nel settore delle infrastrutture e dei servizi pubblici avviati dallo stesso Fmi nel 2004. Accanto, dunque,

alle iniziative in ambito comunitario sul tema (il riferimento è, in particolare, alla decisione Eurostat del febbraio 2004 sul trattamento contabile delle operazioni di Ppp all'interno dei conti pubblici per garantire il rispetto dei parametri imposti dal patto di stabilità Ue e, da ultimo, alla comunicazione interpretativa sul Ppp e sul diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni del novembre 2005) anche il Fondo si associa nel formulare raccomandazioni finalizzate a un efficace e corretto impiego di tali tecniche.

Nel dettaglio, il Fmi mette in guardia sull'eventualità che un non corretto utilizzo di tali strumenti possa comportare pericolose conseguenze sui conti pubblici soprattutto in relazione alla sostenibilità del debito pubblico nel medio-lungo periodo.

Ad avviso del Fmi – che richiama a supporto delle proprie valutazioni i rapporti del Servizio studi della Camera dei deputati (2005), un rapporto della Corte dei conti (2005) e i dati forniti dall'Ance (2005) – al di là delle intenzioni che hanno mosso il legislatore, la disciplina relativa alle infrastrutture strategiche non è riuscita a conseguire gli obiettivi attesi. Corrente livello della proget-

---

Il Fondo è critico sulle capacità progettuali, sulla scarsa valutazione e selezione delle iniziative e sull'elevata mortalità. Ma intravede anche segnali di ripresa.

---



## AV, IL NODO DEL DEBITO ISPA

Il riferimento puntuale è alle vicende inerenti alla realizzazione del sistema Av/Ac, a cui il rapporto in esame dedica un apposito approfondimento che ricostruisce le tappe salienti del progetto fino alla decisione Eurostat del maggio dello scorso anno relativa alla computabilità nei conti pubblici del debito assunto da Ispa per il finanziamento del progetto stesso dal momento che la società pubblica di Cassa depositi e prestiti non assume alcun rischio avvalendosi della garanzia statale del gestore della rete ferroviaria nazionale (Rfi).

tazione, soprattutto a livello locale, duplicazioni e sovrapposizioni, sia a livello organizzativo che procedurale, nelle valutazioni sui progetti e conseguenti ritardi nell'implementazione degli stessi, visione frammentata degli interventi all'interno dei documenti di programmazione, risorse pubbliche insufficienti se confrontate con il numero dei progetti inseriti nel programma delle infrastrutture strategiche e utilizzo del meccanismo dei cd. «finanziamenti a pioggia», elevato rischio di incremento del costo complessivo dei progetti dovuto ai lunghi tempi richiesti per l'avvio (cd. *cost overrun*), e, infine, insufficiente monitoraggio dei processi sono alcuni dei principali fattori di criticità rilevati.

Le valutazioni del Fmi non si limitano, peraltro, a formulare unicamente un giudizio critico, ma si spingono anche a cercare di individuare ulteriori possibili cause in grado di impedire, o meglio, di non agevolare in modo ottimale il coinvolgimento del settore privato in operazioni di investimento infrastrutturale secondo schemi di Ppp come, per esempio, le dimensioni stesse del progetto (■ vedi box a lato). Tuttavia, prosegue il Fmi, non bisogna lasciare campo aperto ai pessimismi generalizzati: vi sono ragioni per credere che, una volta eliminate o corrette le debolezze indicate, come, peraltro, già si sta facendo in particolari settori, il Ppp potrà senza alcun dubbio rappresentare uno strumento efficiente ed efficace per la realizzazione di rilevanti progetti infrastrutturali.

Viene, altresì, ricordato come il Ppp nel nostro Paese si trovi tuttora sostanzialmente in una fase iniziale, nonostante la nascita dello strumento della concessione possa essere a ragione fatta risalire agli anni Trenta del secolo scorso. L'esperienza dimostra – prosegue il rapporto – che anche negli altri Paesi europei il trend è analogo, fatta eccezione per il Regno Unito, che già vanta nel settore un'esperienza ultradecennale, e il Portogallo. Altro fattore critico dell'esperienza italiana è il «tasso di mortalità» delle iniziative in Ppp; in altri termini, le procedure avviate spesso non vengono portate a conclusione. Le ragioni di tale fenomeno sono da ricondurre, prin-

cialmente e non in modo esclusivo, nella scarsa capacità di ideazione/progettazione/pianificazione da parte del settore pubblico. Tuttavia, i segnali di ripresa sono sufficientemente chiari ad avviso del Fmi. Nella prima metà del 2005 si è, infatti registrato, un sensibile incremento del numero delle proposte mandate in gara. Tra i fattori positivi dell'esperienza italiana, il Fmi segnala il ruolo svolto dall'Unità tecnica Finanza di progetto istituita presso il ministero dell'Economia e delle finanze.

Relativamente all'esperienza maturata in ambito locale, ma non solo, nel rapporto si osserva, infine, come l'utilizzazione di strumenti di monitoraggio quali il Cup (Codice unico di progetto) e di sistemi di registrazione dei flussi di cassa e delle transazioni finanziarie (Siope) possano senza dubbio migliorare la qualità dell'azione amministrativa a partire dal momento della programmazione.

### Le conclusioni

Le valutazioni contenute nel rapporto possono essere considerate quantomeno incoraggianti. Il coinvolgimento del settore privato nella realizzazione di progetti infrastrutturali secondo schemi di Ppp rappresenta un fattore positivo nello sviluppo dell'economia del Paese a condizione che vengano rispettate alcune regole e che vengano correttamente percepiti i rischi connessi a operazioni di questo tipo, primo fra tutti, un incremento della spesa a carico delle generazioni future. A questo proposito, il Fmi si sofferma più volte sull'importanza di una corretta classificazione/valutazione delle operazioni in Ppp nei conti pubblici nazionali, non risparmiando una seppur velata critica alle conseguenze dell'implementazione nei Paesi membri Ue della decisione Eurostat del 2004. Il rapporto ricorda come sia assolutamente necessario valutare in termini reali e sostanziali, piuttosto che formali (on/off balance), l'impatto di questo tipo di operazioni sui bilanci pubblici, e a tale proposito segnala che principio base deve essere quello di contabilizzare sia l'effetto nel breve periodo delle obbligazioni assunte da parte del settore pubblico sia quello nel medio-lungo periodo, perché, come riporta una recente ricerca della World Bank il settore delle concessioni è spesso oggetto di interventi di rinegoziazione con conseguente incremento di costi per i pubblici poteri.

**Gabriele Pasquini**

*Componente Unità tecnica Finanza di progetto*