



# Concessioni ai privati in Pf, Italia batte Gran Bretagna nell'accessibilità ai fondi Ue

---

Il modello inglese, che prevede contributi pubblici solo alla gestione, non è compatibile con i contributi europei in conto capitale. Ma la presidenza Blair cerca una soluzione.

---

**I**n questi giorni di passaggio del testimone della presidenza europea dal Lussemburgo alla Gran Bretagna, si sta svolgendo un interessante dibattito in seno alla Commissione sull'utilizzo dei finanziamenti comunitari per la costruzione delle grandi infrastrutture di trasporto (i cosiddetti Ten-T), qualora vengano scelte forme contrattuali innovative rispetto all'appalto tradizionale.

Nel corso di questi ultimi anni si è sperimentato in Europa un diverso modo di affrontare il problema delle opere pubbliche, con l'intento di migliorare l'efficienza della spesa pubblica e di dare maggiori garanzie di rispetto dei tempi e dei costi di costruzione, nonché della qualità del servizio erogato ai cittadini una volta che tali opere siano, per così dire, entrate nella fase produttiva.

La risposta comune a livello europeo si è trovata nei contratti di partenariato pubblico-privato (detti brevemente Ppp, public-private partnership), ovvero contratti di concessione in cui il soggetto privato, su delega della pubblica amministrazione, si occupa di finanziare, costruire e gestire l'opera pubblica. L'utilizzo di questa nuova formula contrattuale, la cui sperimentazione è iniziata agli inizi degli anni '90 in Gran Bretagna con il Pfi (private finance initiative) programme, si è rapidamente esteso in altri Paesi europei, tra cui l'Italia.

Sebbene il contratto di Pfi «puro» prevede che il privato costruttore si ripaghi dell'investimento esclusivamente attraverso la vendita dei servizi prodotti ai cittadini (il cosiddetto *end user charging*), un particolare tipo di partenariato che si è via via affermato è quello che vede lo Stato come cliente esclusivo, o quasi, dell'infrastruttura. È il caso, ad esempio, della sanità, dell'istruzione pubblica, dei servizi di custodia, in cui, per un meccanismo di sostituzione, il servizio usufruito dai cittadini viene materialmente pagato dall'ente pubblico (si pensi ad esempio al servizio sanitario nazionale).

Nei casi in cui lo Stato è il principale pagatore sorge il problema di come e quando si debba pagare per garantire il massimo dell'efficienza della spesa pubblica.

Ed è su questo punto che il dibattito ha preso quota. Il problema si è posto con il finanziamento dei rompighiaccio finlandesi. La Finlandia, infatti, ha fatto richiesta di fondi comunitari per quella che è considerata una infrastruttura di tra-

---

DI ALBERTO  
GERMANI (\*)

---

---

In Gran Bretagna il privato deve finanziare tutta l'opera, con l'eventuale contributo pubblico erogato solo negli anni per il servizio. Un modello al momento non compatibile con le regole dei fondi europei.

---



sporto a tutti gli effetti, ma senza esserne il diretto acquirente. I rompighiaccio, infatti, sono gestiti con un contratto di Ppp e lo Stato finlandese paga soltanto i servizi erogati, e non già l'investimento, che viene effettuato da una società.

È emersa pertanto l'incompatibilità dell'utilizzo dei fondi europei in questa particolare fattispecie contrattuale.

Il sistema dei fondi comunitari a supporto della realizzazione di infrastrutture è infatti concepito per un uso «tradizionale», come cofinanziamento delle somme stanziolate dagli Stati nazionali in conto capitale e spese durante il periodo di costruzione, salvo per un residuo da liquidarsi a collaudo avvenuto. L'erogazione dei fondi del Quadro comunitario non è invece prevista nei casi in cui lo Stato paghi a costruzione avvenuta, non appena comincia la fase di gestione dell'opera e per i servizi effettivamente prodotti, o meglio per quel particolare servizio noto come disponibilità dell'infrastruttura (*availability*), che sintetizza la perfetta efficienza e il funzionamento dell'opera come da contratto di concessione. Tali pagamenti, essendo spalmati per tutta la durata della concessione in un arco temporale anche molto lungo, risultano incompatibili con la gestione dei fondi comunitari, che avviene in un periodo di tempo più breve, circoscritto alla sola fase realizzativa dell'opera e comprendente i soli costi di costruzione.

La ricerca di una soluzione a questo problema ha fatto emergere due modelli diversi di partenariato, che a loro volta evidenziano due concezioni differenti fra i Paesi europei del ruolo dello Stato nei pubblici servizi.

Il primo modello è sostenuto con convinzione da Gran Bretagna, Finlandia, Olanda e altri Paesi dell'Europa continentale; il secondo dall'Italia e con alcune varianti, dalla Spagna, e dalla Francia (quest'ultima in tempi molto recenti). In mezzo vi sono i nuovi Paesi dell'allargamento, che osservano l'evolversi del dibattito senza, per ora, assumere una posizione precisa.

Nel primo modello che definiremo per brevità «inglese» prevale in forma esclusiva l'interesse dell'amministrazione per la fruizione del servizio piuttosto che per la realizzazione dell'opera pubblica. L'opera pubblica non viene vista come manufatto

in sé, ma in quanto strumento funzionale alla soddisfazione di un bisogno collettivo (esigenza di mobilità, di salute, di uso dell'acqua, ad esempio), sposando in pieno l'accezione di valore di Lawrence D. Miles.

Tale modello, nei Paesi che lo sostengono, non è peraltro limitato ai soli servizi nei quali lo Stato è il principale acquirente, come ad esempio, sanità, istruzione, custodia, ma diventa una sorta di chiave di lettura per tutto il resto. Le strade diventano così un servizio di mobilità su gomma, e come tali pagate sulla base dell'utilizzo effettivo (il cosiddetto *shadow toll*); la metropolitana è un servizio di trasporto locale, pertanto pagato sulla base dei passaggi effettuati. Da qui, per estensione, il problema sui Ten-T.

La prima conseguenza di questo approccio è che nessun pagamento pubblico è possibile in conto capitale e, tantomeno, nella fase di costruzione dell'opera. Nell'esperienza inglese, ma anche di altri Paesi, non si considera efficacemente trasferito il rischio di costruzione alla parte privata qualora siano effettuati pagamenti pubblici durante il periodo di realizzazione.

Da questa impostazione discendono inoltre alcuni corollari fondamentali:

1) il costo preso a riferimento per l'investimento, e dunque per l'eventuale cofinanziamento europeo, è quello calcolato su tutta la vita utile dell'opera (*life-cycle cost*) e non solo quello limitato alla sola fase di costruzione;

2) il finanziamento in conto capitale di conseguenza è tutto privato e, come tale, deve essere certo e disponibile prima di cominciare. Il contratto di finanziamento con le banche sponsor dell'iniziativa (il *financial closing*) deve necessariamente precedere, e non seguire, come spesso avviene in Italia, il contratto di concessione con la pubblica amministrazione;

3) ogni iniziativa, prima di essere approvata, viene sottoposta a una obbligatoria e rigorosa valutazione quantitativa in ordine alla convenienza economica per l'amministrazione (il cosiddetto *value for money*). Solo i progetti che si dimostrano più convenienti in Pfi rispetto al procurement tradizionale vengono realizzati in Pfi, altrimenti si ricorre a un altro sistema.

Tale metodologia, sviluppata in Gran Bretagna alla metà degli anni '90, è oggi



comunemente adottata, con poche varianti, in molti Paesi europei;

4) considerato che il finanziamento privato costa, normalmente, più di quello pubblico, tutto il vantaggio del ricorso al Ppp risiede nel recupero di efficienza, in fase di costruzione e di gestione, assicurato dall'operatore privato rispetto a quello pubblico. Una componente importante di tale recupero è costituita dalle contingencies che via via vengono liberate in fase di costruzione. La stima esatta di queste contingencies è parte fondamentale del processo di valutazione dei costi effettivi di costruzione.

Il secondo modello, che definiamo "italiano", pur ponendo al centro dell'attenzione il servizio, introduce alcune opzioni meno restrittive, tese soprattutto a migliorare il profilo finanziario e, in definitiva, la bancabilità delle operazioni, a tutto vantaggio dell'interesse pubblico connesso alla fattibilità delle opere.

L'aspetto della contribuzione pubblica è stata affrontato e risolto con la legge 166 del 2002, che ne ha ampliato le precedenti modalità di erogazione. Il modello italiano ammette pertanto pagamenti pubblici in conto capitale, senza limitazione ma dipendenti unicamente dalle risultanze del piano finanziario della singola operazione, come risultato di un fair value che bilancia le ragioni del pubblico e quelle del privato. Tali pagamenti possono essere effettuati anche durante il periodo di costruzione, in considerazione del fatto che alla fine i canoni a carico dell'ente pubblico saranno, sotto un profilo esclusivamente finanziario, il risultato di un trade-off fra quanto dato prima e quanto dato dopo.

L'utilizzo dei fondi comunitari con le regole attuali è pienamente compatibile con il modello italiano, per il quale i contributi europei possono essere cumulati con quelli nazionali ed erogati in conto capitale. Il problema sorge nei confronti del modello inglese, che esclude questo tipo di pagamenti, e pertanto allo stato attuale risulta problematico l'utilizzo dei fondi del Quadro comunitario per finanziare operazioni in Ppp.

Si cerca pertanto di cogliere l'opportunità del semestre di presidenza della Gran Bretagna, che ha un ovvio interesse a risolvere il problema, per presentare al Consiglio una soluzione di compromesso.

Tale soluzione si preannuncia non facile, data la convinzione con la quale i Paesi che sostengono il modello inglese ne difendono i principi fondamentali.

L'attenzione della Commissione è rivolta verso una duplice proposta, di pagare il contributo europeo in un'unica soluzione nella prima rata del canone di disponibilità, oppure di trasferire i fondi comunitari a un intermediario finanziario nazionale che ne gestisca l'erogazione nel lungo periodo secondo le regole proprie del Ppp.

È auspicabile che i Paesi europei tendano a un'armonizzazione del funzionamento e dell'idea stessa di partenariato, al fine di creare un mercato interno il più possibile omogeneo a tutto vantaggio degli operatori, pubblici e privati, del sistema dei capitali e della collettività. Per i Paesi i nuovi membri che stanno per adottare leggi nazionali sul Ppp, così come per quelli, come il nostro, impegnati in una riflessione sulle normative che regolano la materia, l'auspicio è che si guardi a Bruxelles almeno quanto entro i confini nazionali. Questo non implica alcun giudizio di merito o la necessità di un adeguamento incondizionato a modelli estranei ai singoli Paesi membri, bensì il convincimento che sia essenziale l'adozione di un modello comune in cui l'Europa si riconosca.

(\*) *Membro dell'Unità tecnica Finanza di progetto*

## DUE MODELLI PER IL «PROJECT»

Esistono due modelli "nazionali" di contribuzione pubblica al project financing.

### 1) *Modello «inglese».*

Utilizzato in Gran Bretagna, Olanda, Finlandia, vede prevalere l'interesse dell'amministrazione per la fruizione del servizio piuttosto che per la realizzazione dell'opera pubblica. Il costo preso a riferimento è «long life», cioè calcolato su tutta la vita dell'opera, e deve essere interamente privato, certo e disponibile già al momento del contratto di concessione. Il contributo pubblico all'operazione è ammesso solo nella fase di gestione del servizio, e non per e durante la fase di costruzione. Tale modello è incompatibile con i finanziamenti europei alle Reti Ten, che sono invece co-finanziamenti delle somme stanziati dagli Stati in conto capitale durante la fase costruttiva.

### 2) *Modello «italiano».*

È adottato in Italia, Spagna e (di recente) in Francia, e ammette pagamenti pubblici in conto capitale anche durante la costruzione. L'utilizzo dei fondi comunitari con le regole attuali è pienamente compatibile con il modello italiano.