



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 4

*N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.*

**8<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE** (Lavori pubblici, comunicazioni)

INDAGINE CONOSCITIVA SUL PROGRAMMA DI  
MODERNIZZAZIONE DELLA POLITICA DEGLI  
APPALTI PUBBLICI, ALLA LUCE DEL LIBRO VERDE  
DELLA COMMISSIONE EUROPEA DEL 27 GENNAIO 2011

287<sup>a</sup> seduta: mercoledì 25 maggio 2011

Presidenza del presidente GRILLO

**I N D I C E****Audizione dell'Unità tecnica finanza di progetto**

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 9, 10 e <i>passim</i>	* CELIO . . . . .	Pag. 8, 9, 10 e <i>passim</i>
FILIPPI MARCO (PD) . . . . .	13	* MARASCO . . . . .	11
		* PARADISI . . . . .	6
		PAULUCCI DE CALBOLI . . . . .	4, 8

---

*N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale-Io Sud: CN-Io Sud; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Futuro e Libertà per l'Italia: Misto-FLI; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem.*

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Manfredo Paulucci de Calboli, coordinatore dell'Unità tecnica finanza di progetto, la dottoressa Micaela Celio, il dottor Pasquale Marasco e l'avvocato Ilaria Paradisi, componenti.*

*I lavori hanno inizio alle ore 8,45.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

##### **Audizione dell'Unità tecnica finanza di progetto**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul programma di modernizzazione della politica degli appalti pubblici, alla luce del Libro Verde della Commissione europea del 27 gennaio 2011, sospesa nella seduta pomeridiana del 18 maggio scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi in programma l'audizione dell'Unità tecnica finanza di progetto. Sono presenti il dottor Manfredo Paulucci de Calboli, coordinatore dell'Unità, accompagnato dalla dottoressa Micaela Celio, dal dottor Pasquale Marasco e dall'avvocato Ilaria Paradisi.

Ringraziamo i nostri ospiti non solo per la loro presenza, ma anche per averci inoltrato una nota, che immagino sia la sintesi del contributo che intendono dare.

Come saprete, stiamo svolgendo questa indagine conoscitiva perché siamo formalmente impegnati ad esprimere un parere sul Libro Verde. L'Unione europea sta riflettendo su cosa fare per modificare le direttive in questo comparto, atteso che anch'essa ha preso atto che stiamo vivendo una fase particolare nella storia dell'Unione e dei Paesi d'Europa: non ci sono più risorse pubbliche, eppure dobbiamo fare di tutto per rilanciare il sistema infrastrutturale. Secondo la nostra opinione, va ulteriormente sviluppata la linea di lavoro del partenariato pubblico-privato e del *project financing* che, come si sa, è nato nel 2002. Peraltro, nel decreto-legge n. 70 del 2011, che il Governo ha recentemente approvato, è stata inserita una proposta che per semplicità inquadro come « *project* di terza generazione», cioè la possibilità per gli imprenditori privati di assumere il ruolo di promotori anche in assenza di una scelta dell'ente pubblico in termini di inserimento nel piano triennale. Poiché a Palazzo Chigi avete una struttura che sta monitorando il comparto e sicuramente – lo dico perché ho

avuto recentemente modo di frequentare i vostri uffici – siete documentati e sapete quel che è successo in questi ultimi anni, dal 2003 in avanti, ci farebbe piacere conoscere la vostra opinione e gli elementi di criticità che avete rilevato nel buon funzionamento del comparto stesso, nonché avere più dati possibile (che non siamo finora riusciti ad ottenere) sul numero dei progetti e soprattutto sull'entità del capitale privato coinvolto in questi anni nel settore.

Do senz'altro la parola al dottor Paulucci de Calboli, rinnovando il nostro ringraziamento.

*PAULUCCI DE CALBOLI.* Signor Presidente, anzitutto desidero ringraziarla per le sue parole e ringraziare la Commissione che chiede il nostro parere sul partenariato pubblico-privato. Sono con me tre componenti dell'Unità tecnica finanza di progetto, l'avvocato Paradisi, il dottor Marasco e la dottoressa Celio. In particolare, l'avvocato Paradisi ha collaborato all'estensione del parere italiano sul Libro Verde, chiederei quindi anche il suo intervento e quello eventuale degli altri componenti.

Mi presento meglio: sono un direttore della Banca europea per gli investimenti e sono stato comandato alla Presidenza del Consiglio per quattro anni, proprio per aiutare a sviluppare questo tipo di progetti. Purtroppo, il mio mandato sta arrivando a termine, ma credo che i miei colleghi qui presenti ed altri che sono alla Presidenza continueranno molto bene il lavoro dell'Unità tecnica finanza di progetto.

Quest'ultima, istituita nel 1999 e operante dal 2007 presso la Presidenza del Consiglio, opera a sostegno di tutta la pubblica amministrazione per quanto riguarda il funzionamento dei progetti in partenariato pubblico-privato e della finanza di progetto in generale. La nostra assistenza è in gran parte di tipo giuridico e anche di tipo economico-finanziario, nel senso che assistiamo le pubbliche amministrazioni (i Comuni, le Province e così via) nell'esaminare il piano economico-finanziario dei progetti che vengono presentati. Oltre a questo, abbiamo compiti che riguardano il CIPE in maniera più diretta, con l'esame e l'estensione di un parere sui progetti di legge obiettivo. Questa è, a grandi linee, la nostra attività.

Per quanto riguarda i problemi presenti in Italia, nel nostro Paese purtroppo i grandi progetti infrastrutturali in finanza di progetto e in partenariato pubblico-privato incontrano difficoltà non sempre legate a fatti di normativa e di regolamentazione, ma piuttosto di abitudine alla tipologia di operazione e di finanziamento. Il partenariato pubblico-privato funziona meglio nei Paesi di tipo anglosassone, dove il negoziato tra il *partner* pubblico e quello privato si fa di volta in volta, in maniera molto più «libera», anche se poi esistono contratti standard. Al riguardo, qualcosa abbiamo fatto anche in Italia, mettendo a disposizione, assieme ad altri, un contratto standard per quanto riguarda la sanità, che è disponibile e liberamente utilizzabile.

L'attività che svolgiamo e che abbiamo cercato di impostare in questi ultimi anni è soprattutto un'assistenza ai comuni medio-piccoli o piccoli, perché molti dei progetti che si sviluppano in partenariato pubblico-pri-

vato sono di dimensioni medio-piccole o piccole. Questo è particolarmente interessante, perché consente ai Comuni di fare quello che forse non riescono a fare le strutture più importanti: molti Comuni in Italia, in Lombardia con notevole successo ma anche in altre Regioni, sviluppano progetti di piccole dimensioni.

È stato detto che il partenariato pubblico-privato funziona solo sui piccoli progetti, ma è già qualcosa ed è molto importante perché comunque permette ad una mentalità di prendere piede nel sistema, consentendo poi, attraverso la visione del progetto piccolo, di sviluppare eventuali progetti più grandi. Ogni anno aiutiamo a sviluppare circa novanta progetti, diffusi sull'intero territorio nazionale. In questi ultimi anni abbiamo cercato di far presente e di pubblicizzare l'importanza di chiamare l'Unità tecnica all'inizio del progetto e non in corso d'opera. Infatti spesso i progetti vengono impostati in maniera erronea per cui non arrivano a buon fine, mentre riuscendo a sviluppare il progetto con l'amministrazione locale fin dall'inizio abbiamo un risultato spesso efficace ed effettivo. Stiamo parlando però – e questo bisogna dirlo – di parcheggi, di piccoli ospedali, di scuole, di mense, ossia di progetti che sebbene di dimensioni limitate hanno un peso sull'economia locale. Tutto questo ha consentito e credo consenta un certo risparmio.

Per tornare al discorso della mentalità, ho osservato che nel nostro Paese, purtroppo, non c'è da parte dell'imprenditore, o c'è abbastanza raramente e comincia ad instaurarsi solo adesso, l'idea di realizzare un progetto per poi gestirlo. C'è una cultura della costruzione, ma non della gestione. È quindi una questione non solo di normativa, ma anche di mentalità e di abitudine. Questo è uno degli aspetti che abbiamo notato ed è difficile, esclusivamente attraverso seminari e pubblicazioni, riuscire a modificare veramente questa attitudine e questo atteggiamento. Non si tratta di accuse, ma di osservazioni pure e semplici. D'altro canto, abbiamo una pubblica amministrazione, anche locale, che non vuole cedere il controllo assoluto sul piccolo progetto, su quello medio e anche su quello più grande. Anche in questo caso, il problema è trovare un accordo migliore. Potremo approvare tutte le norme che vogliamo, ma finché non ci sarà veramente da parte della pubblica amministrazione, del *partner* privato e dell'impresa una più forte volontà di completare il progetto di insieme, sussisterà sempre qualche problema.

Per quanto riguarda i dati, non è facile tracciarli nel nostro Paese, per una serie di ragioni che in seguito approfondiranno la dottoressa Celio e il dottor Marasco. È assolutamente indispensabile andare avanti sulla strada del partenariato pubblico-privato. Come unità tecnica, noi siamo stati tra i membri fondatori di EPEC (che, lo ricordo, è l'associazione di tutte le unità tecniche nostre corrispondenti nei Paesi membri dell'Unione). L'EPEC, istituito dalla Commissione europea e dalla BEI (Banca europea degli investimenti), è sito presso quest'ultima e svolge l'interessante compito di affinamento del funzionamento del partenariato pubblico-privato in tutti i Paesi membri. Infatti, se noi abbiamo dei problemi, anche gli altri Paesi non presentano situazioni perfette. Come affermavo all'inizio del mio in-

tervento, i Paesi anglosassoni sono i più avanzati, sia per la loro situazione normativa, sia per abitudine e tradizione.

Voglio ora riportare una citazione piuttosto divertente e interessante. Nel 1853, il conte di Cavour, senatore del Regno di Sardegna, parlando delle ferrovie piemontesi, in riferimento a progetti sviluppati dai privati, pronunciò una frase che quantificava l'interesse che dovevano avere i promotori dei progetti nel settore ferroviario, interesse che si aggirava intorno al 4 e mezzo per cento. Lo considerava un interesse giusto, ed era l'interesse che il promotore e il finanziatore dovevano ricevere. Ebbene, una frase, quasi identica, è stata pronunciata dal Presidente della Banca europea per gli investimenti nel 2010, in occasione di un convegno sul finanziamento delle infrastrutture. Le due frasi, che si assomigliano molto, sono state pronunciate ad oltre 150 anni di distanza. Quello che non ho capito è in che momento e in quale periodo si sia persa questa abilità di sviluppare dei progetti tra *partner* pubblico e *partner* privato. Nel 1850 questo partenariato veniva realizzato e non si comprende perché nel 2011 sia tutto più complicato. Uno dei motivi potrebbe essere l'eccesso di regole, oppure un'altra teoria potrebbe essere quella di cercare di facilitare l'operazione. Queste, però, sono considerazioni generali. Per trattare più nello specifico del Libro Verde, lascio la parola all'avvocato Paradisi.

*PARADISI.* Presidente, illustrerò brevemente il documento che abbiamo presentato e che riguarda strettamente i temi del Libro Verde. Il Libro Verde si occupa precipuamente degli appalti e si prefigge altresì di indagare sulla possibile influenza positiva di una nuova direttiva sul partenariato pubblico-privato, tuttavia non si occupa delle concessioni di lavori pubblici e di servizi, che sono lo strumento con cui in Italia facciamo partenariato pubblico-privato. Quindi, rispetto ai temi riguardanti più in generale il partenariato pubblico-privato e il finanziamento in *project financing* di progetti infrastrutturali pubblici, facciamo rinvio ad una pubblicazione dell'Unità tecnica finanza di progetto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dove si trattano le problematiche generali riguardanti tali istituti. Nel documento presentato appositamente per l'audizione abbiamo affrontato, invece, i temi del Libro Verde che influenzano i contratti di partenariato pubblico-privato, così come disciplinati in Italia.

In particolar modo, abbiamo fatto alcune osservazioni sulle procedure di gara. È in questo ambito, infatti, che si crea una comunanza con gli appalti perché le procedure di aggiudicazione sono le stesse. In particolare, il Libro Verde indaga la possibilità di modernizzare le procedure di gara. Con riguardo al partenariato pubblico-privato possiamo dire, riprendendo anche quanto detto dal nostro coordinatore, che le modifiche legislative susseguite dal 1998 ad oggi hanno sicuramente migliorato il quadro normativo di riferimento, cercando di adattarsi soprattutto alle esigenze dettate in vista di un possibile maggiore sviluppo di questi istituti. Tuttavia, altrettanto importanti per amministrazioni e privati sono gli strumenti operativi, come i modelli di studio di fattibilità e i contratti. Nel Libro Verde si chiede anche di esprimere un giudizio sulle procedure innovative intro-

dotte dalle direttive del 2004 e, in special modo, si fa riferimento al dialogo competitivo. Al riguardo, non essendo ancora tale procedura effettivamente applicata in Italia, non possiamo dire se potrebbe funzionare o meno. Sicuramente, il dialogo competitivo richiede una grande *expertise* da parte delle amministrazioni, le quali, però, più volte hanno manifestato la possibilità e la propensione ad utilizzare questo strumento, soprattutto là dove si tratti di progetti complessi e siano in gioco tecnologie che non possono essere definite a priori dall'amministrazione.

Il caso che abbiamo citato, e che ci sembra più importante, riguarda la determinazione su come sopperire al ciclo dei rifiuti: l'amministrazione non era in grado di definire la tecnologia più adatta, avrebbe voluto affidarsi al privato ma le prescrizioni dettate per le procedure di gara attualmente vigenti non lo consentivano. In quel caso, il dialogo competitivo avrebbe potuto essere utile. Quindi, la nostra valutazione è che tale procedura potrebbe essere utile ma, di fatto, in Italia non è stata ancora applicata e noi vorremmo verificarne la bontà e le possibilità di riuscita.

Questo tema è strettamente legato a quello della modernizzazione, nel senso di introdurre elementi di negoziazione o di favorire un maggiore ricorso alla cosiddetta procedura di aggiudicazione negoziata. Secondo noi, quest'ultima presenta alcuni vantaggi, soprattutto là dove si parli di progetti che deve realizzare il privato con propri finanziamenti e con possibilità di esprimere la propria creatività nel progetto. È sicuramente positivo introdurre maggiori elementi di negoziazione, magari all'interno delle procedure già esistenti (ad esempio, nell'ambito del vecchio procedimento del promotore c'era una parte che riservava uno spazio alla negoziazione tra pubblica amministrazione e privato). Si tratta di uno strumento da adottare maggiormente ma con alcuni accorgimenti, nel senso che anche in questo caso l'amministrazione deve essere in grado di predefinire nel dettaglio i propri obiettivi e di negoziare senza asimmetrie informative con il privato.

Ancora, in merito alle procedure di gara, riteniamo che il partenariato pubblico-privato possa essere uno strumento molto utile per perseguire ulteriori obiettivi delle politiche comunitarie, sociali, ambientali o quant'altro. Trattandosi di operazioni di lungo periodo dovranno essere strutturate in modo da prevenire esigenze future, attraverso una politica di largo raggio; ciò anche con l'introduzione di elementi aggiuntivi come criteri di valutazione delle offerte. Sul punto, riteniamo che la procedura che segue il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa possa accogliere al proprio interno anche la previsione di criteri ulteriori, senza necessità di stravolgere completamente le procedure di gara attualmente esistenti. Al riguardo, mi sembra che anche gli altri soggetti che hanno collaborato alla risposta sulle domande relative al Libro Verde fossero abbastanza fermi nel sostenere che introdurre un nuovo tessuto normativo potrebbe non giovare in un periodo in cui è necessario rilanciare lo sviluppo: si creerebbe una situazione di incertezza per il mercato ed anche per gli enti pubblici che dovrebbero gestire i nuovi strumenti.

Un altro punto su cui abbiamo espresso alcune valutazioni è la possibilità di considerare nuovi criteri di aggiudicazione, come ad esempio il costo dell'intero ciclo di vita del progetto, rispetto al quale tuttavia, come d'altronde anticipato dalla Commissione, occorrerebbe definire metodologie di valutazione per evitare possibili disparità di trattamento.

Resto a disposizione per eventuali domande specifiche e chiarimenti.

*PAULUCCI DE CALBOLI.* Ringrazio l'avvocato Paradisi. Chiederei ora alla dottoressa Celio o al dottor Marasco di intervenire su un'altra problematica citata dal Presidente, che ci preoccupa abbastanza e sulla quale non sempre sappiamo bene che risposta dare, ossia quella della raccolta dei dati. Li pregherei di illustrare i motivi dell'inattendibilità dei dati che vengono forniti da varie fonti.

*CELIO.* In merito ai dati del mercato del partenariato pubblico-privato, l'Unità tecnica finanza di progetto elabora dati provenienti da altre fonti soprattutto in occasione della relazione annuale sulla nostra attività che viene approvata dal CIPE e consegnata al Parlamento. Tale relazione illustra l'attività della Unità tecnica finanza di progetto ed è preceduta da una analisi del mercato del partenariato pubblico-privato, sia europeo che italiano.

I dati europei sono di fonte EPEC. Come ha ricordato il dottor Paulucci De Calboli, l'Unità tecnica finanza di progetto è uno dei membri costitutivi dell'EPEC, che è il centro europeo di *expertise* sul partenariato pubblico-privato, fondato presso la Commissione europea dalla BEI con la partecipazione delle Unità tecniche o anche dei Ministeri dell'economia o delle infrastrutture dei diversi Paesi europei. Tale centro si occupa della diffusione di *best practice* sul partenariato pubblico-privato in Europa ed ha quindi, tra le sue attività principali, anche quella di osservatorio del mercato europeo del partenariato pubblico-privato. Diversamente, i dati italiani sono acquisiti dall'Unità tecnica finanza di progetto essenzialmente dall'Osservatorio nazionale sul partenariato pubblico-privato, dalla Autorità di vigilanza e anche dal *database* del CRESME. In realtà, questa attività di rilevazione non è strutturata, non essendo tra i nostri compiti svolgere il ruolo di osservatorio diretto del mercato: come ho detto, si tratta di una attività che svolgiamo in occasione della relazione annuale. Una informazione più diretta la abbiamo attraverso la nostra attività di monitoraggio dell'impatto delle operazioni di partenariato pubblico-privato sui bilanci delle pubbliche amministrazioni; monitoraggio che svolgiamo con l'ISTAT ai sensi dell'articolo 44, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 248 del 2007, che richiama la decisione EUROSTAT del 2004, e della circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri del 27 marzo 2009. Tuttavia, anche in questo caso si tratta di una informazione parziale, perché le operazioni sottoposte agli obblighi di informazione e notifica ai sensi della decisione EUROSTAT sono solamente le cosiddette opere fredde, quelle cioè che non si ripagano con una tariffa sull'utenza, che

rappresentano solo una parte del mondo del partenariato pubblico-privato in Italia.

In ogni caso, dalle elaborazioni dei dati di mercato di altre fonti che effettuiamo emerge che il partenariato pubblico-privato ha avuto una crescita costante dal 2002, anno in cui vi è stata una prima introduzione del sistema nel mercato italiano, fino al 2007, che può considerarsi l'anno record in Italia per il mercato del partenariato pubblico-privato. Nel 2008 c'è sostanzialmente una tenuta del partenariato pubblico-privato, mentre il 2009 registra un calo, sia nel numero delle operazioni bandite, che nei valori di queste. Essenzialmente, tale calo è dovuto agli effetti della crisi economica che ha colpito l'economia mondiale, europea ed anche italiana, per cui sicuramente sono state bandite meno operazioni, ma sono state anche più numerose le operazioni che hanno incontrato difficoltà nell'ottenere finanziamenti e nel raggiungere la fase di *closing* finanziario, altresì per effetto del *credit crunch* determinato dalla crisi finanziaria. Nel 2010 si denota invece una ripresa del mercato, sia nel numero dei bandi per operazioni di partenariato pubblico-privato pubblicati dalle amministrazioni, che nel valore di questi.

In ogni caso, va sottolineata una tenuta del partenariato pubblico-privato rispetto al mercato totale dei lavori pubblici. Nel tempo questa tenuta è stata più o meno costante e nel 2010 l'incidenza del partenariato pubblico-privato sul totale del mercato delle opere pubbliche ha superato il 20 per cento. Si tratta di una percentuale molto alta, se si pensa che la media europea è del 4 per cento. Ovviamente, la media europea risente dell'influenza dei Paesi che hanno una tradizione giovane del partenariato pubblico-privato, soprattutto i Paesi nuovi entranti e dell'Europa dell'est, tuttavia bisogna dire che la percentuale italiana è molto simile a quella inglese, francese e spagnola, mercati che negli ultimi anni hanno fatto molti progressi nel mercato del partenariato pubblico-privato.

**PRESIDENTE.** Premesso che sono il più convinto assertore del *project financing*, vorrei porre una domanda. Mi rendo conto che non rientra nei vostri compiti l'attività di osservatorio, ma tra ANCE, IGI, Autorità di vigilanza e la vostra Unità disponiamo comunque di un po' di dati: l'elaborazione che avete effettuato, che indica una percentuale superiore al 20 per cento di opere realizzate con il *project financing*, si riferisce alle opere bandite, alle opere partite o a quelle realizzate?

**CELIO.** Sono le opere bandite. La sua domanda mi consente di anticipare un concetto: in realtà, c'è un problema di monitoraggio. Infatti gli enti da cui traiamo i dati si occupano di monitorare soprattutto il numero dei bandi di gara, ossia la fase di pubblicazione; monitorano quindi le avvenute aggiudicazioni (che nel mercato italiano risultano ancora essere in numero piuttosto basso rispetto ai bandi pubblicati) e da quel momento interrompono il monitoraggio. Non vi è quindi un monitoraggio delle fasi successive a quelle della aggiudicazione, in particolare del *financial closing*, che risulta essere molto basso. Sicuramente vi è un problema di

bassa partecipazione di privati alle gare, spesso per l'insufficiente preparazione dei progetti, ma c'è anche un problema di monitoraggio. Ad esempio, fonti dell'EPEC riferiscono che, in Italia, nel 2010 hanno raggiunto il *closing* finanziario solo tre operazioni, e questo ci sembra strano, a fronte dell'elevato numero dei bandi pubblicati e delle aggiudicazioni. In realtà, uno dei motivi per cui il dato è così basso è che l'EPEC, così come l'osservatorio di Finlombarda (una delle fonti più rilevanti in Italia), non considerano i piccoli progetti, quindi il dato è sicuramente parziale.

PRESIDENTE. Dottoressa Celio, i piccoli progetti sono certamente un numero consistente. Ciò che lei sta dicendo, però, ci convince sempre di più del fatto che dovremmo attivarci per affidare a qualcuno il compito di recuperare tutti questi dati. Nei giorni scorsi ho avuto una discussione con l'avvocato di un grande gruppo, il quale mi ha detto di aver perfezionato un *project* di 160 milioni e mi ha chiesto come sia possibile affermare che in questi mesi sono partiti solo tre progetti. Forse noi tutti dovremmo, insieme all'Autorità di vigilanza, assumere un impegno in questo senso.

CELIO. Presidente, sicuramente un problema esiste. Uno degli osservatori più completi e più aggiornati su tale questione è quello di Finlombarda sugli operatori del *project financing*.

PRESIDENTE. Ma Finlombarda valuta solo la situazione della Lombardia.

CELIO. No, Presidente, si tratta di un osservatorio nazionale. In effetti, Finlombarda cura l'osservatorio regionale sulla finanza di progetto, ma effettua anche un'attività di osservatorio sul territorio nazionale, focalizzata sugli operatori del *project finance*. Da questo osservatorio deriva il dato sui *closing* finanziari, che indica, come dato cumulato al 2010, 651 *closing* finanziari. Tale dato, però, sconta la seguente pecca. Poiché i dati sono comunicati dalle banche, quando in un progetto più banche contribuiscono al finanziamento come *co-arrangers*, tutte comunicano il dato. Quindi, quest'ultimo risente sicuramente di doppi conteggi, tuttavia fornisce comunque una indicazione.

PRESIDENTE. È sicuramente una linea di lavoro che sta crescendo ed è una prospettiva che va coltivata.

Ho ascoltato con piacere quanto detto dal dottor Paulucci de Calboli, perché questa è anche la mia sensazione. Le banche ci sono e la pubblica amministrazione, specialmente al Nord, c'è. Ciò che manca nel Paese ancora oggi è una certa mentalità da parte degli imprenditori privati, che non hanno ancora capito che questa scommessa la si vince nella misura in cui l'operatore privato comprende che il cosiddetto guadagno può essere recuperato attraverso la gestione, e non la costruzione, dell'opera. I nostri imprenditori sono tradizionalisti, conservatori e credono di lucrare con la co-

struzione. Ma non è così. Deve nascere un mercato della gestione delle opere pubbliche. Un giorno, non so ancora quando, le aziende che sanno gestire le opere pubbliche saranno quotate in borsa. E la gestione delle opere pubbliche è cosa ben diversa dalla loro costruzione. Noi speriamo che tale consapevolezza nasca, che le giovani generazioni lo capiscano.

Da ultimo, lei parlava di banche. Ebbene, molti operatori denunciano il fatto che vi è, se non una discrasia, certamente una circostanza che potrebbe essere oggetto di attenzione da parte di noi legislatori. Spesso le banche asseverano il progetto del promotore e ricevono una commissione; tuttavia se in seguito il progetto asseverato risulta vincitore e il promotore si reca dalla banca capita che questa non lo finanzia. A vostro avviso, si potrebbe a livello normativo immaginare una misura che renda più cogente il giudizio di asseverazione rispetto all'impegno nella fase del finanziamento, considerando il fatto che in Italia non esiste la possibilità di costringere le banche a concedere un finanziamento poiché vige il libero mercato? Dal momento che le banche sono istituzioni private non vedo come ciò sarebbe possibile. Si potrebbe però stabilire normativamente un vincolo in forza del quale l'asseverazione può costare di più ma costituisce la preconditione per la concessione del finanziamento.

*CELIO.* Presidente, noi siamo perfettamente allineati su questo punto. Abbiamo notato anche noi che l'asseverazione, per come è oggi congegnata nel nostro sistema, non svolge una efficace azione di supporto, o meglio di garanzia per l'amministrazione (funzione che dovrebbe avere), né dà la certezza del *financial closing*. Tra l'altro, la proposta da lei avanzata è stata da noi delineata nel documento che vi abbiamo consegnato, del 2009, dal titolo «Partenariato pubblico-privato. Stato dell'arte, futuro e proposte». Su questo documento però, e in particolare su detto punto, abbiamo ricevuto delle forti, ma comprensibili, obiezioni da parte dell'ABI.

*PRESIDENTE.* Anch'io sono un difensore delle banche, e capisco che non le si possa costringere a fare qualcosa che non vogliono fare. Possiamo stabilire però che l'asseverazione avviene non nel presupposto della verifica cartolare del progetto, ma di un giudizio di merito più approfondito, che ponga le banche nella condizione di dire, già in sede di asseverazione, laddove il progetto funzioni, se sia bancabile.

*MARASCO.* Presidente, desidero aggiungere un'osservazione su questo punto. Sicuramente, l'eventualità di una nuova produzione normativa mi spaventa sempre. Quando noi parliamo di *closing* finanziario si fa riferimento al cosiddetto *investment grade* del progetto, ossia a quanto sia bancabile un investimento infrastrutturale. Quando la pubblica amministrazione bandisce la gara, deve creare le preconditioni per la bancabilità. È noto che un *project finance* e un partenariato pubblico-privato devono avere delle caratteristiche di bancabilità, misurate da appositi quozienti valutati dalla banca. Ad esempio, il *debt service cover ratio* (DSCR) deve

essere pari all'1,3 per cento. Ulteriore elemento è la redditività, che per un investitore, deve essere chiaramente superiore al 9,5 per cento. Vi invito a non spaventarvi per questa percentuale, perché il costo del debito è pari al 6,5 per cento. I livelli di redditività devono prevedere una adeguata allocazione dei rischi tra pubblico e privato per evitare ingiusti trasferimenti di ricchezza a fronte di scarsi servizi per la comunità.

Giuridicamente, se fallisce l'SPV (*Special Purpose Vehicle*) il soggetto che perde di più e corre più rischi è l'imprenditore. Ciò significa che il piano economico-finanziario deve avere come preconditione un DSCR bancabile e un adeguato livello di redditività. Se l'asseverazione non impegna nessuno, si rischia di arrivare al momento del *closing* finanziario, con una insufficiente allocazione dei rischi e con livelli di bancabilità e redditività inadeguati. La conseguenza sarà l'allungamento dei tempi con la necessità di atti aggiuntivi necessari al recepimento di un piano economico finanziario bancabile.

Pertanto, oltre che a nuova produzione normativa, è utile procedere con strumenti di *soft law* (piani, convenzioni e bandi standard) tali da incrementare la competenza della pubblica amministrazione.

PRESIDENTE. Desidero riferirvi il contenuto di una nota, anche se esula dal merito della questione che poco fa lei riferiva. Non è però mai male copiare dai nostri vicini. I francesi non mi sono particolarmente simpatici, ma riconosco che sono i migliori d'Europa. Ebbene, essi hanno 36.682 comuni (diversamente da noi, che ne abbiamo 8.000), 34.690 dei quali con meno di 5.000 abitanti. I francesi si sono posti il problema di come questi Comuni possano accedere al *project financing* non avendo la struttura adeguata, e hanno trovato una soluzione.

Il punto vero, cui mi sembra si riferisca anche l'osservazione svolta poc'anzi, è che se parte male il bando od il progetto non c'è banca né imprenditore che possano intervenire. Su questo siamo d'accordo ed in proposito il ventaglio delle proposte è ampio. Come si può dire ad un Comune che siccome ha 3.000 abitanti ed una struttura amministrativa insufficiente non può realizzare un *project financing*? Il Comune dirà che lo fa lo stesso, rivolgendosi a qualcuno che poi si valuterà se è stato capace. Bisognerebbe immaginare una soluzione che sia istituzionalmente funzionale, per mettere tutte le stazioni appaltanti (che in Italia, come del resto altrove, sono tantissime perché ognuno fa per sé) in condizione di impostare bene il lavoro all'inizio. Bisognerebbe cioè rendere le stazioni appaltanti in grado di porre le condizioni affinché il progetto sia davvero bancabile. Del resto, se non abbiamo più risorse pubbliche per far partire molte opere pubbliche e dobbiamo ricorrere a questi strumenti bisogna che nessuno ci rimetta: ci deve essere convenienza per l'ente pubblico, che si ritrova l'opera realizzata, ci deve essere convenienza per la banca, che percepisce le sue commissioni, e ci deve essere convenienza per il privato, che alla fine deve vedere un risultato economico positivo, sia pure al termine della gestione.

FILIPPI Marco (*PD*). Signor Presidente, mi sembra utile, in base a quanto abbiamo ascoltato, consegnare una semplice riflessione. Ritengo che l'audizione di oggi sia stata particolarmente proficua e personalmente ho gradito ed apprezzato le parole del dottor Paulucci de Calboli, perché credo abbiano unito elementi di realtà con riflessioni di buonsenso.

Si conferma quel che da sempre sostengo, nel senso che il *project financing*, al di là degli entusiasmi, della passione, e data anche l'attuale situazione della finanza pubblica e la reale necessità di approfondire e rendere il più operativo e snello possibile questo strumento, in questi anni ha davvero mostrato la corda. Banalizzando, il *project financing* è stato utilizzato da piccoli Comuni, prevalentemente per opere molto semplici, segnatamente in grande quantità per parcheggi, per i quali la difficoltà è quella di avere la concessione rispetto al diritto di superficie ed i profitti sono alti (i parcheggi si gestiscono molto bene).

Come ha detto il dottor Paulucci de Calboli, credo che gli ostacoli da rimuovere affinché lo strumento del *project financing* si diffonda siano in primo luogo culturali. Ritengo vi siano due mondi, quello della pubblica amministrazione e quello delle imprese e dei privati, che probabilmente hanno necessità di essere messi in maggiore sincronia e sinceramente non so su quale dei due il legislatore o il Governo debba cominciare ad operare in maniera seria e determinata. Certo è che se pensiamo soltanto di produrre atti normativi che favoriscano la diffusione del *project financing* andremo poco lontano. Infatti vi è una pubblica amministrazione che, come ha ricordato il dottor Paulucci de Calboli, è forte di un rapporto asimmetrico con il soggetto privato: le sue prerogative di controllo e determinazione, di porre ostacoli e di rimuoverli in maniera assolutamente discrezionale, sicuramente non sono un buon servizio per chi intende investire le proprie risorse per realizzare un'opera e successivamente gestirla. Peraltro, è anche vero che la cultura in cui sono cresciute le nostre imprese, grandi e piccole, è a mio avviso prevalentemente assistenziale: si lavora là dove vi sono i soldi e gli alti profitti, ben oltre il 10 per cento di redditività (là dove si sono realizzate opere un po' più complesse, come le autostrade, i margini di profitto sono stati enormi ed anche con un occhio di riguardo, a mio avviso assolutamente eccessivo, da parte del legislatore).

La mia richiesta è, se possibile, di avere maggiori dati perché questo è il punto centrale per chi deve cercare di favorire uno strumento in merito al quale siamo chiamati a fare di necessità virtù e perché in base all'analisi di certi elementi probabilmente potremo aggiustare il tiro. Vorrei quindi sapere quanti progetti in partenariato pubblico-privato sono stati realizzati, qual è la loro tipologia, qual è la loro entità dal punto di vista delle risorse investite, qual è il livello della successiva gestione, qual è il livello della redditività che hanno prodotto.

Un'ultima riflessione concerne la considerazione del Presidente in merito all'asseverazione: a volte si scopre l'acqua calda. Sarebbe interessante anche capire quanto spende la pubblica amministrazione per costruire i bandi e per l'attività di contenzioso e quanto ciò incide rispetto

ai lavori effettivamente eseguiti. Vi sono amministrazioni che negli ultimi anni si sono specializzate e in queste due pratiche (bandi e contenzioso) e molto meno nel seguire le opere una volta attivate; almeno questa è la mia percezione, non so quanto attendibile e reale. Come ho detto, credo che pensando di agire soltanto sulla norma si vada poco lontani.

PRESIDENTE. Ho una recente relazione dell'Unità tecnica finanza di progetto dalla quale si evince che nel 2009 l'incidenza delle operazioni in *project financing* rispetto al totale delle opere pubbliche partite in Italia è del 25,8 per cento (e siamo oltre i 10 miliardi). Questo dato non è fornito anche in forma disaggregata, cioè non si specifica quante di queste operazioni sono arrivate all'aggiudicazione e quanti cantieri sono stati aperti, ma credo che l'Autorità di vigilanza abbia questi numeri, anche se probabilmente non li ha ancora messi a sistema e non è in grado di fornire elementi in tal senso. L'Autorità è l'unico referente per questi dati, a mio parere più delle banche perché, come ha ricordato giustamente la dottoressa Celio, se due o tre banche partecipano allo stesso progetto e tutte lo segnalano, un progetto da 1 miliardo diventa da 2-3 miliardi.

Al di là di questi aspetti che, come ho detto, sono da chiarire ed approfondire, adesso è centrale la premessa del Libro Verde, laddove l'Europa afferma che non ci sono più risorse pubbliche. Ad ogni cambio di Presidenza di turno dell'Unione europea i Presidenti di Commissione vengono invitati a Bruxelles per ascoltare una illustrazione del nuovo Presidente. L'attuale Presidente ungherese non ci ha ancora invitati, ma negli ultimi anni, ogniqualvolta sono stato invitato, ho posto il solito quesito: quando deciderete di emettere eurobond assumendovi l'impopolarità di imporre tasse europee? Ovviamente, la risposta è sempre stata evasiva. L'Europa non ha soldi da distribuire ed infatti anche il contributo per le opere strategiche (che doveva essere del 20 per cento) non esiste più. L'Europa però non solo non eroga i contributi che ha promesso quando siamo partiti con le opere strategiche, ma non ha neppure ha il coraggio di emettere eurobond, come il ministro Tremonti ha chiesto.

Essendo arrivati a questo punto, nel Libro Verde si afferma che non vi sono più risorse pubbliche e quindi occorre stimolare gli Stati a spendere meglio le poche risorse disponibili ed inventare criteri nuovi, come il partenariato. L'Europa si è impegnata a rivedere le direttive e questo è importante, perché già le griglie erano strette. Tuttavia, come sapete, nel nostro codice dei contratti pubblici residuano ancora molte norme della legge Merloni che lo hanno appesantito. Senza contare che il regolamento attuativo del codice, lo dico senza polemica, è assurdo (anche se adesso tutti si rifanno al regolamento), dal momento che conta quasi 700 articoli.

Quindi, noi legislatori abbiamo di fronte un compito davvero serio. Dobbiamo ripulire il codice, razionalizzandolo e utilizzare, se possibile, tutti gli spazi offerti dall'Unione europea, perché i Paesi più evoluti sulla procedura negoziata fanno quanto lei riferiva. Non sto certo proponendo di arrivare alla situazione della Francia, dove si fa il subappalto del subappalto, perché in questo caso il procuratore nazionale antimafia avrebbe

da ridire. Prima o poi però dovremo avere un po' di fiducia nel funzionamento del mercato. Su questo aspetto vi terremo informati.

Do a questo punto un'anticipazione. La nostra idea è di formulare per la realtà italiana, una volta conclusa questa serie di audizioni, non le 99 domande contenute nel Libro Verde, che secondo noi sono troppe e dispersive, ma una ventina di domande. Invieremo il questionario anche a voi e verso la fine di giugno vi sarà il *report* a Bruxelles. Dopodiché, è nostra intenzione tenere un seminario di un'intera giornata per valutare, in attesa delle nuove direttive, cosa si può fare al momento. Non possiamo, infatti, aspettare il 2013 per rivedere il codice dei contratti pubblici; abbiamo bisogno adesso di far ripartire il meccanismo di crescita del Paese.

Ringrazio ancora i nostri ospiti e comunico che la memoria consegnata sarà disponibile per la pubblica consultazione.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 9,30.*

