

Prima Conferenza della Finanza di Progetto nelle Pubbliche Amministrazioni

Roma, 22 giugno 2005

Mario **BALDASSARRI**, Vice Ministro per l'Economia e le Finanze

Grazie e buongiorno a tutti.

Innanzitutto devo esprimere tutto il mio compiacimento per queste giornate di lavoro: mi pare tempo speso bene per lavorare concretamente su come costruire cose per la cittadinanza sfruttando l'intelligenza e le tecniche finanziarie e articolando attentamente perché non è sempre facile il ricorso alla finanza di mercato quando si tratta di opere pubbliche o almeno di pubblica utilità e al servizio della collettività.

Volevo portarvi solo qualche riflessione squisitamente "politiche", politiche nel senso di relative alla *polis* greca.

Stiamo parlando, sostanzialmente, di due punti: economia reale ed economia finanziaria. Questo aspetto non è sempre chiaro né sempre facile da spiegare.

Cosa vuol dire fare finanza di progetto? Vuol dire sostanzialmente applicare quello che avviene normalmente nella vita quotidiana nelle famiglie e nelle imprese. Normalmente la famiglia che vuol comprare una casa o l'impresa che vuole fare una nuova fabbrica ha un progetto, un po' ci mette soldi propri un po' fa affidamento sul prestito della banca: l'impresa, poi, ripaga con i rendimenti di questa iniziativa economica, la famiglia ripaga con i redditi le rate del mutuo. Trasferire questo concetto nella Pubblica Amministrazione, riferito ad opere in gran parte pubbliche, potrebbe sembrare complicato, in realtà è tutto molto semplice. Si tratta di decidere se paga il contribuente o se paga l'utente. Nell'assumere questa decisione si determina un'enorme differenza in termini di equità distributiva. E siccome questo ragionamento me lo ritrovo sempre sul tavolo si tratta di decidere in termini di equità distributiva se paga il contribuente o paga l'utente. Se si decide che paga l'utente si chiama finanza di progetto. Chiamatelo come vi pare ma questa è la sostanza. Il problema è che l'utente paga negli anni, man mano che riceve il servizio e questo determina un circolo vizioso: in pratica non ho mai oggi la somma, il valore attuale per costruire la cosa – una strada, un ospedale, un parcheggio, un centro commerciale, un centro congressi, qualunque cosa. Dall'altro lato, l'altro circolo vizioso si determina se pretendo di finanziare tutto con i soldi del contribuente: a quel punto o ammazzo il contribuente con le tasse oppure non ho i soldi per realizzare tante cose. In definitiva abbiamo passato gli ultimi vent'anni in questa specie di immobilità perché le risorse del bilancio pubblico sono scarse e, quindi, non si riesce a fare le opere – i ritardi infrastrutturali in Italia sono dappertutto, dal Piemonte alla Sicilia e ben evidenti – dall'altro lato non si è stati capaci di catturare abbastanza questo principio nuovo che è quello di far pagare l'utente (ma, per far pagare l'utente, ho bisogno di anticipare i fondi, ho bisogno di avere il valore attuale e, quindi, le risorse per poter anticipare).

Io credo che la via migliore sia quella di mixare le due cose perché la combinazione di Finanza Pubblica e di Finanza di Progetto, a mio parere, aiuta. L'esempio più

clamoroso è il TAV - l'Alta Velocità. Nella precedente legislatura si era deciso di finanziare tutto il progetto TAV per il 40% con finanza pubblica e con il 60% di finanza di mercato. Si sono persi un paio d'anni perché con quei parametri il mercato finanziario non dava la finanza di mercato, perché, così calcolando le utenze future e le prospettive, non c'erano le condizioni. A quel punto è stato necessario, in una scelta coraggiosa, invertire le proporzioni: mettere il 60% di finanza pubblica e lasciare il 40% alla copertura del mercato finanziario. Questo sforzo è stato necessario per superare l'impasse: far pagare un po' di più il contribuente e far pagare all'utente quel 40% che sarà anticipato dal mercato. Occorre essere pragmatici e flessibili in questo equilibrio contribuente-utente, non ideologici. Tenuto conto, però, di un elemento di fondo: che quasi sempre queste opere producono esternalità forti sul territorio. E allora mi chiedo: per quale motivo un'opera deve essere tutta a carico del contribuente dal momento che essa produce esternalità sul territorio e il valore aggiunto sul territorio è catturato dai privati? In definitiva, per quale motivo i costi sono pubblici e i profitti sono privati?

La Finanza di Progetto non è solo una piccola o grande tecnicità, dove giustamente tutti gli esperti svolgono la propria professione: è una chiara scelta politica, di equità distributiva e di efficienza. Efficienza, perché in questo modo si consente di fare più cose a parità di risorse pubbliche del contribuente, magari spalmandole su più progetti che, attivando le risorse di mercato, consentono la realizzazione in modo efficiente; equità, perché si fa equità distributiva, perché la Finanza di Progetto può essere anche catturare un pezzo del profitto del privato che sarebbe generato dall'opera pubblica e utilizzarlo per realizzare l'opera.

Purtroppo, fino a pochi anni fa, tutti erano convinti che bisognasse andare a far la fila alle porte del Tesoro, farsi raccomandare più o meno da qualcuno e catturare un pezzo di finanza pubblica. Ma chiedo, abbiamo collettivamente la consapevolezza che se facciamo solo quella fila abbiamo politicamente scelto di rendere pubblici e collettivi i costi e lasciare i privati i profitti?

Qui in Italia abbiamo realizzato il più grande progetto di Finanza di Progetto che sia mai stato fatto che si chiama Rete Autostradale Italiana, sulla quale non c'è una lira di Finanza Pubblica. Tutta la rete autostradale è Finanza di Progetto, finanziata con obbligazioni IRI, Società Autostrade. Iniziata negli anni '60 abbiamo finito di pagarla due o tre anni fa come utenti attraverso il pedaggio, con la Società Autostrade e l'IRI che hanno chiesto al sistema finanziario l'anticipazione di questi fondi attraverso le obbligazioni Autostrade e IRI. Qualcuno potrebbe obiettare che in quel caso è stato facile, perché c'è un pedaggio, così come per un parcheggio ci sarebbe un ticket: insomma, una remunerazione certa. Ma non abbiamo, forse, la responsabilità di catturare questi valori anche là dove non c'è il pedaggio e ticket con gli *shallow price*? E la cattura degli *shallow price* non sarebbe, forse, realizzare un corretto rapporto tra la collettività e i privati, tra costi pubblici e profitti privati, nel quale un pezzo dei profitti privati generati dal costo pubblico viene riportato nelle tasche della collettività?

È, appunto, quello che stiamo tentando di fare in un primo progetto pilota nazionale che si chiama "Quadrilatero" ovvero il collegamento Adriatico-Tirreno nel centro d'Italia: una normale superstrada a due assi attrezzati, senza pedaggio, dove almeno un 20% si prova a catturarla attraverso lo *shallow price* grazie a meccanismi da discutere con Regioni, Enti Locali e Province interessate che fanno da collettori di quel valore privatistico che si genera nelle aree attorno e che può essere catturato con l'ICI, con le tasse di circolazione e altri meccanismi e che viene ricondotto direttamente nelle tasche dei cittadini contribuenti. Lasciando, ovviamente, i margini

comunque appetibili a tutte le attività private che possono collocarsi nell'area che acquisisce l'esternalità.

Dunque, non perdiamo di vista il livello a mio parere "alto" di questo tema in termini di *polis*, cioè di politica più nobile. Oggi si stanno facendo queste scelte: efficienza, fare più cose al servizio della collettività, equità, spalmarne il costo nel modo più giusto e più equo tra la generazione attuale e le generazioni future, tra il contribuente e l'utente. Per questo mi appassiono molto a questo argomento e cerco, nella responsabilità politica che ho in questo momento, di spingere questi temi.

È questa, soprattutto, la motivazione per cui abbiamo ristrutturato all'interno del Ministero dell'Economia, un po' la filiera della procedura, riattivando l'Unità Tecnica di Finanza di Progetto, collocandola direttamente dentro il CIPE perché. Essendo il CIPE l'imbuto dentro il quale confluiscono i vari progetti, deve esserci un filtro che dia alla politica la possibilità di scegliere come applicare un modello di razionamento del capitale pubblico, come assegnare i soldi dei contribuenti ai vari progetti. È importante che ogni progetto venga filtrato attraverso l'Unità Finanza di Progetto che deve pronunciarsi sull'opportunità di un progetto: non devono essere necessariamente casi estremi, estremamente interessanti o affatto interessanti; tra 0 e 100 ci sono tantissimi casi intermedi che possono comunque usufruire della Finanza di Progetto e se si va, poi, a fare le somme a parità di risorse pubbliche realizziamo tre volte in più di cose oppure a parità di cose spendiamo tre volte di meno delle risorse pubbliche cioè delle tasse dei contribuenti.

Vorrei fare, a questo punto, una breve riflessione sull'atteggiamento del sistema bancario e finanziario. Io dico spesso che anche qui la Banca, intesa in senso generale, deve scegliere se fare l'usuraio o se fare l'imprenditore. Perché è evidente che scatta tutto il problema delle garanzie ed è evidente che se tutto è garantito ed iper garantito si torna, concettualmente, al sistema del monte dei pegni. Ti presto, ti anticipo se tu mi dai un valore che mi copra interamente di tutto. La Banca, è vero, deve assumere dei rischi e logicamente deve anche calcolare dei rischi e deve, quindi, avere un'informativa seria, fondata, affidabile. In questo senso io credo che sia giusto che lo Stato metta alla fine una garanzia, ma eventualmente solo per coprire quel pezzo di rischio che è relativo al fatto che il progetto realizzato avrebbe dovuto realizzare certi flussi mentre in quota parte si è scoperto che quei flussi non sono attivabili in quella misura. Allora questo pezzetto di rischio dovuto agli errori che tutti possono compiere nel fare analisi di progetto può eventualmente chiamare in causa lo Stato come garante: ma è opportuno sedersi al tavolo e che ciascuno assume il suo pezzetto di rischio in funzione delle proprie responsabilità e competenze professionali. Sarebbe troppo facile per tutti fare il proprio mestiere addebitando ad altri la garanzia. Il sistema bancario deve assumere questo tipo di atteggiamento e di approccio con una considerazione: che si aumenta enormemente il proprio mercato, la propria area di business, perché l'alternativa è non fare. Se c'è questa triangolazione, tra chi realizza l'opera, chi la finanzia in termini di economia reale e chi crea il ponte finanziario per anticipare e quindi rendere realizzabile l'opera dal punto di vista finanziario, c'è più mercato per tutti. È un gioco a somma positiva. Se uno solo di questi ha un atteggiamento lievemente conservativo di garanzia per se stesso, rischia di produrre l'effetto di azzerare l'utilità anche per gli altri, oltre che per se stesso.

Chiudo con un ultimo esempio per far capire quanto io creda in questo tipo di ragionamento e di argomento. Sto cercando di proporlo e di applicarlo ai fondi pensione per il pubblico impiego. I fondi pensione, nel pubblico impiego, non si possono fare trasferendo il TFR perché il TFR non c'è nel pubblico impiego, è una scrittura contabile, non esiste fisicamente. Nelle imprese private è dentro la fabbrica,

le macchine, gli uffici. Se dovessimo tirarlo fuori noi come Tesoro dovremmo aumentare la spesa per stipendi del 7,37%. Di colpo, ogni anno, da qui all'eternità. In termini di equilibri del bilancio, questo sarebbe un piccolo-grande terremoto. D'altro canto non possiamo non far niente, esiste, in questo senso, un problema costituzionale: perché il dipendente privato può, volendo, fare il suo fondo pensione spostandoci il TFR mentre il dipendente pubblico non ha questa opportunità? Il concetto, anche qui, è Finanza di Progetto: cioè si ricorre alla cessione del credito. La procedura è semplice: io ho un credito verso l'amministrazione, mi viene certificato, lo cedo al fondo pensione, ricorro al sistema bancario, chiedo il finanziamento e con l'anticipazione faccio l'investimento con la società di gestione del fondo pensione. È chiaro che, anche in questo caso, se il sistema bancario mi chiede di scontare il mio credito TFR al 7% quando i mercati finanziari mi danno un rendimento atteso sul lungo periodo del 5% non esiste l'operazione. Ma poiché questo sistema ha un grado di rischio pressoché nullo, o comunque molto vicino ai titoli di Stato, se il sistema bancario intelligentemente capisce che ha un'opportunità gigantesca perché ha un mercato nuovo che altrimenti non ci sarebbe e sconta al tasso dei BOT il TFR, che peraltro ogni anno è capitalizzato al 2,5% circa quindi, comunque, ha un rendimento garantito, sconta al 2,5% si investe al 5% ecco che il fondo pensione è praticabile anche dai dipendenti pubblici. Questo esempio l'ho voluto usare intanto per diffondere l'idea, ma anche per invitare tutti quelli che, come noi, sono addetti ai lavori, a ragionare, giustamente, sulla tecnicità delle operazioni – ed è corretto che sia così – ma a fare altresì attenzione a non perdere di vista il quadro politico nobile e serio dell'azione che ciascuno di noi compie nelle proprie diverse responsabilità.

Di questo stiamo trattando, è un argomento enorme, a mio parere, e di importanza cruciale sia in termini di efficienza che di equità distributiva. L'efficienza della PA, la vera efficienza, è come allochiamo 650 MLD di euro all'anno, che sono la raccolta totale delle tasse, 47% circa del PIL, come lo spostiamo, su quali spese, cosa ci facciamo: stipendi, pensioni, interessi sul debito pubblico, ovviamente, ma dobbiamo anche fare investimenti, acquisti, costruire per il futuro. Questa è la nicchia dentro la quale si inserisce questo strumento chiamato Project Financing.

Grazie e buon lavoro