

Doc. X
n. 2

COMMISSIONE DI VIGILANZA
SULLA CASSA DEPOSITI E PRESTITI

LA CASSA DEPOSITI E PRESTITI:
IL RUOLO PER LO SVILUPPO
INFRASTRUTTURALE DEL PAESE

approvata nella seduta del 9 novembre 2017

Trasmessa alle Presidenze il 18 dicembre 2017

INDICE

1. Il contesto di riferimento	Pag.	3
1.1 Il rilancio degli investimenti infrastrutturali: le principali novità in materia di opere pubbliche	»	7
2. L'attività di CDP per le infrastrutture: un'istituzione in evoluzione	»	14
2.1 Il Piano industriale 2016-2020: <i>focus</i> sulle infrastrutture	»	17
2.2 <i>Focus</i> : strumenti di debito a supporto di progetti e imprese infrastrutturali	»	19
2.3 CDP: INP per l'Italia a supporto del Piano Juncker	»	20
3. Considerazioni conclusive e proposte	»	26
Allegato 1 – Lo sviluppo della rete a banda ultralarga: il ruolo di Open Fiber	»	29

INDICE DELLE TABELLE E DELLE FIGURE

Tabella 1 – Distribuzione per area d'intervento delle risorse mobilitate da CDP nel settore delle Infrastrutture (mld/euro)	»	16
Figura 1 – Indici di competitività delle infrastrutture, 2017	»	4
Figura 2 – Il Processo di pianificazione, programmazione e progettazione	»	9

1. Il contesto di riferimento

L'Italia, dopo una fase post-crisi lunga e complessa, sembra aver intrapreso il sentiero della ripresa economica. Secondo stime della Banca d'Italia, i dati relativi all'andamento del PIL nel terzo trimestre del 2017 mostrano una crescita dello 0,5% circa, in accelerazione rispetto al trimestre precedente (0,3%), a sottolineare un progressivo rafforzamento di una dinamica positiva che si attendeva da tempo.

In questo contesto, la componente investimenti per infrastrutture della domanda interna rappresenta, tuttavia, l'elemento rispetto al quale si rileva la maggiore «resistenza» alla ripresa.

Nonostante infatti un livello molto elevato di liquidità nei mercati finanziari, il permanere di una politica monetaria di segno espansivo da parte della BCE e un forte interesse da parte degli investitori istituzionali verso il settore delle infrastrutture, manca ad oggi una *pipeline* solida di progetti verso i quali indirizzare le risorse disponibili.

La difficoltà di realizzare interventi infrastrutturali, pur in presenza di un contesto economico favorevole, rappresenta un freno all'economia nazionale. Lo sviluppo infrastrutturale, infatti, gioca un ruolo cruciale per la crescita: nel breve periodo, è leva per stimolare la domanda aggregata e, nel lungo, costituisce un importante componente dell'offerta, in grado di influenzare il potenziale di crescita del sistema economico.

Per ogni euro investito nella realizzazione di infrastrutture, infatti, si stima un moltiplicatore immediato di 1,42X che diventa 1,53X l'anno successivo a quello nel quale l'intervento è stato realizzato e 1,57X due anni dopo, per stabilizzarsi nel medio periodo a un livello di 1,46X (1). Di converso, è noto come eventuali carenze infrastrutturali accrescano i costi per le imprese e i lavoratori, disincentivino gli insediamenti produttivi e influiscano negativamente sulla qualità della vita.

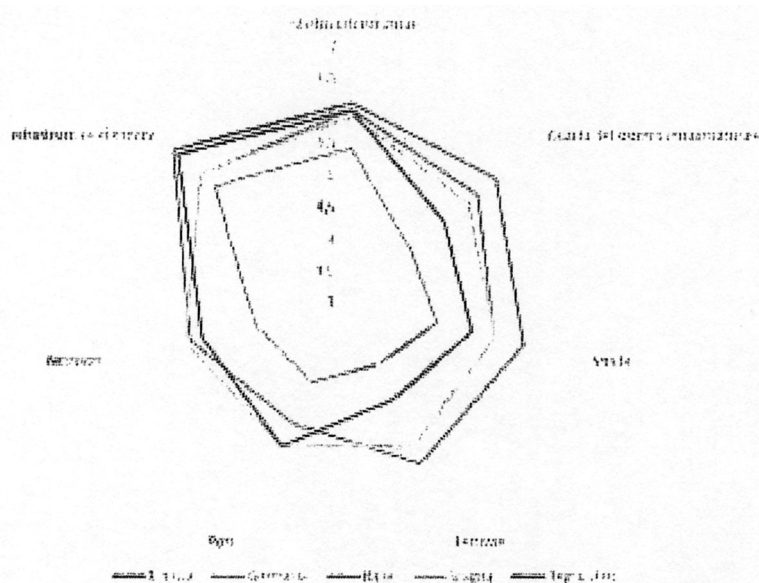
Appare dunque necessario promuovere una crescita *infrastructure driven*, anche in considerazione della situazione attuale, che vede l'Italia patire un significativo *gap* che riguarda sia le infrastrutture materiali, sia quelle immateriali.

Il *deficit* infrastrutturale italiano è, infatti, ancora profondo: secondo l'indice 2017-2018 di competitività del World Economic Forum (WEF), l'Italia si è posizionata al 27° posto su 137 Paesi per dotazione e qualità infrastrutturale, rispetto a posizioni ben più elevate dei suoi diretti *competitor* europei (al 7° posto Francia, seguita al 10° posto dalla Germania, dal Regno Unito e, al 12° posto, dalla Spagna).

(1) Fonte: Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales, 2014.

Le gravi carenze infrastrutturali riguardano peraltro tutte le diverse tipologie di infrastrutture che concorrono a comporre l'indice: le reti stradali e ferroviarie, i nodi di trasporto (porti e aeroporti), la dotazione di infrastrutture elettriche e le reti di telecomunicazione fissa e mobile. Il valore degli indici per l'Italia è infatti pressoché in ogni ambito inferiore a quello registrato dagli altri Paesi europei considerati.

Figura 1 – Indici di competitività delle infrastrutture, 2017



Fonte: Global Competitiveness Index 2017/2018 WEF

Il tema dell'adeguatezza delle infrastrutture, peraltro, non riguarda soltanto le dotazioni, ma anche la qualità delle opere e la loro effettiva capacità di rispondere a fabbisogni ampi e in continua evoluzione.

Se si considera, ad esempio, la filiera energetica, i principali *driver* di sviluppo ai quali gli interventi infrastrutturali devono far fronte non riguardano la generazione *tout court* bensì i progetti a sostegno del potenziamento delle interconnessioni elettriche e quelli a sostegno della diversificazione delle fonti al fine di migliorare la sicurezza energetica del Paese.

Inoltre, per affrontare le nuove sfide imposte dai cambiamenti climatici, risulta necessario promuovere lo sviluppo di progetti di efficienza energetica, l'abbattimento delle emissioni di CO₂ e la produzione di energia attraverso fonti rinnovabili.

La diffusione di fonti di energia rinnovabile ha inoltre contribuito ad un cambiamento nella produzione di energia elettrica, divenuta sempre più diffusa e irregolare. Se fino a qualche tempo fa la rete elettrica era unidirezionale, con pochi produttori e molti consumatori, oggi la possibilità dei tanti piccoli produttori domestici di immettere in rete l'energia rinnovabile che eccede l'autoconsumo si traduce nella necessità di avere una rete bidirezionale. In quest'ottica, nuovi interventi infrastrutturali devono essere

intrapresi nel campo energetico per rendere possibile l'integrazione di queste nuove forme di energia con il mercato e con la rete di trasmissione elettrica, al fine di costituire le cosiddette «*smart grid*», ovvero reti elettriche intelligenti in grado di distribuire l'energia in rete in modo efficiente, ottimizzando i flussi e evitando sprechi.

Con riferimento al settore dei trasporti, gli interventi volti al completamento del collegamento delle infrastrutture nazionali con l'Europa e il Mediterraneo rappresentano una delle principali priorità del settore. Un secondo aspetto prioritario di intervento riguarda invece il miglioramento delle interconnessioni tra modalità e la riduzione delle asimmetrie territoriali e modali attualmente esistenti.

In particolare, le reti ferroviarie e stradali risultano essere complessivamente estese ma distribuite in maniera disomogenea sul territorio. Le infrastrutture portuali e aeroportuali, invece, necessitano di un intervento di razionalizzazione e specializzazione in virtù di un elevato numero di scali esistenti e traffici concentrati su pochi porti e aeroporti.

Tali *deficit* infrastrutturali si registrano in un contesto di crescita del traffico totale (merci e passeggeri) che risente dello squilibrio modale e si traduce in un'eccessiva concentrazione dei flussi su gomma rispetto alle altre modalità di trasporto, con circa il 90% dei passeggeri e il 56% delle merci trasportato su strada (2). Tra le priorità di intervento, si configurano dunque la riduzione delle quote di mobilità su gomma e il riequilibrio a favore di modalità di trasporto sostenibili, da perseguire attraverso l'incentivazione di misure *ad hoc*, che puntino ad incrementare l'offerta e la qualità dei servizi.

Altra criticità del settore risulta essere connessa alla registrazione di elevati livelli di congestione nei nodi e al loro collegamento, non sempre soddisfacente, con i corridoi strategici. A tal proposito, le politiche industriali e nuovi strumenti di finanziamento/incentivi devono mirare a rafforzare l'accessibilità dei nodi della rete, a creare collegamenti «ultimo miglio» e a migliorare le procedure logistiche.

Coerentemente con gli orientamenti comunitari, infine, è necessario intraprendere azioni finalizzate allo sviluppo urbano sostenibile. Le principali linee d'azione a tal riguardo sono riconducibili in primo luogo alla «cura del ferro» nelle aree urbane e metropolitane e al rafforzamento del trasporto pubblico locale in tutte le sue modalità, dal momento che le reti metropolitane e tranviarie nazionali risultano tuttora poco estese e ancora lontane dagli *standard* europei. In secondo luogo, occorre far leva sull'intermodalità dei trasporti e sullo sviluppo dei sistemi integrati su ferro.

La situazione infrastrutturale appare fortemente deficitaria anche nei comparti delle *utility*. La dotazione impiantistica del ciclo integrato dei rifiuti risulta ad oggi inadeguata e fortemente disomogenea a livello territoriale, insufficiente o sovradimensionata in alcuni territori e obsoleta in altri. Il ricorso alla discarica è ancora una modalità molto presente di smal-

(2) Fonte: MIT 2017, Conto Nazionale Trasporti 2015-2016.

timento dei rifiuti (34% del totale), anche a causa del numero insufficiente di impianti di trattamento e recupero (3).

Un discorso analogo vale per il comparto idrico, che continua a presentare un significativo *deficit* infrastrutturale: un terzo della popolazione vive con un sistema idrico che non rispetta le regole europee in materia di depurazione e l'8,6% delle famiglie italiane lamenta irregolarità nella distribuzione dell'acqua. In particolare, nel 2016, il 35% dell'acqua immessa nella rete di distribuzione nazionale non ha raggiunto gli utenti finali con una situazione particolarmente grave al Centro e al Sud, dove le perdite hanno rappresentato rispettivamente il 46% e il 45% dei volumi totali immessi. Al forte *deficit* infrastrutturale si aggiunge inoltre una *governance* disomogenea e frammentata (sono circa 2.782 i soggetti attivi nel settore), che ostacola una pianificazione coerente degli investimenti e rende più difficile la raccolta di nuove risorse finanziarie, specialmente per gli operatori di piccole dimensioni (4). In questa legislatura, il recepimento delle direttive europee in materia di acqua e alluvioni, attraverso il collegato ambientale (legge n. 221 del 2015) ha definito una riorganizzazione della *governance* per la pianificazione (autorità di distretto) e della gestione (autorità regionali), i cui effetti saranno presumibilmente visibili già dai prossimi mesi.

Inoltre, anche in considerazione degli effetti dei cambiamenti climatici che provocano, fra l'altro, lunghi periodi di siccità, occorre approntare efficaci strumenti per la pianificazione e progettazione di investimenti di interconnessione delle infrastrutture idriche.

A fronte di tale scenario, risulta dunque prioritario, promuovere il consolidamento dei soggetti operanti nel settore idrico e fornire un supporto finanziario alle *utility* affinché esse possano implementare i loro piani di investimento per il rinnovo delle reti/impianti esistenti e la costruzione di nuove infrastrutture. In merito al comparto rifiuti invece, sono auspicabili progetti infrastrutturali che consentano di ridurre la quantità di rifiuti conferiti in discarica.

Al riguardo si segnala che il disegno di legge di bilancio 2018 prevede l'adozione di un Piano nazionale per la realizzazione di invasi multiobiettivo, la diffusione di strumenti mirati al risparmio di acqua negli usi agricoli e civili, nonché per interventi volti a contrastare le perdite delle reti acquedottistiche. Nelle more della sua adozione, si prevede l'approvazione di un Piano straordinario per la realizzazione degli interventi urgenti in stato di progettazione, per una spesa complessiva di 250 milioni di euro per gli anni 2018-2022.

Oltre al rifinanziamento del Fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, istituito dalla legge di bilancio per il 2017, che destina risorse anche alle infrastrutture della rete idrica (art. 95), si prevede, altresì, per il triennio 2018-2020, l'assegnazione di contributi ai co-

(3) Fonte: ISPRA 2014.

(4) Fonte: Utilitalia, Bluebook 2017.

muni per investimenti in opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio (art. 71).

Con riferimento al settore delle telecomunicazioni, l'Italia si contraddistingue per un basso indice di digitalizzazione dell'economia e della società (occupando la 25° posizione tra i Paesi UE28) e per forti carenze dal lato della domanda, dal momento che si registra un uso di internet tra i più bassi e inadeguati in Europa se rapportato alle potenziali esigenze di un'economia vasta e avanzata come quella italiana. A ciò si aggiunge un basso livello di integrazione delle tecnologie digitali, segnalato da dati come quello che vede solo il 7% delle PMI utilizzare il commercio elettronico (5).

Ad una bassa domanda, si contrappone tuttavia un'offerta in crescita sebbene ancora lontana dal raggiungimento degli obiettivi europei (l'Italia è al 118° posto per la copertura della rete 4G in Europa e al 23° per copertura delle reti di nuova generazione). Grazie alle nuove strategie nazionali, si registrano infatti progressi nella diffusione delle reti di nuova generazione (>30 Mbps), sia in ambito urbano che nelle aree a fallimento di mercato. L'Agenda digitale italiana ha inoltre imposto obiettivi sfidanti per l'estensione della rete digitale.

A fronte di tale scenario, è evidente che l'accelerazione degli interventi infrastrutturali sulla rete per il raggiungimento degli obiettivi europei, anche attraverso il ricorso ad un *mix* di risorse finanziarie pubbliche e private e strumenti finanziari *ad hoc* di matrice nazionale ed europea, risulta senz'altro prioritaria. È, inoltre possibile prevedere interventi che agiscano sul lato dell'offerta, supportando realtà imprenditoriali che si pongono l'obiettivo di sfruttare il potenziale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

1.1 *Il rilancio degli investimenti infrastrutturali: le principali novità in materia di opere pubbliche*

Sebbene l'entrata in vigore e la correzione del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016, come modificato dal d.lgs. n. 56/2017) abbiano richiesto un fisiologico periodo di adattamento, che ha coinciso con il rallentamento della dinamica positiva del mercato dei lavori pubblici, è necessario mettere in rilievo che il Codice contiene importanti novità normative che, al di là di una prospettiva meramente congiunturale, possono rilanciare il settore delle infrastrutture e delle opere pubbliche (6).

Negli ultimi 15 anni, il quadro normativo ha visto protagonista la c.d. Legge Obiettivo (legge n. 443/2001), che nasceva con l'intento di rilanciare il sistema infrastrutturale del Paese, attraverso la definizione di

(5) Fonte: Commissione Europea, Digital Scoreboard 2017.

(6) Da un sondaggio di Banca d'Italia, risulta in particolare che, secondo le imprese, i principali benefici futuri sono attesi dalle misure del Codice che istituiscono un sistema di *rating* d'impresa e dalla separazione della fase di progettazione e di esecuzione dei lavori. Cfr: Banca d'Italia, Gli appalti di lavori nel nuovo Codice: un'analisi gius-economica delle principali misure, n. 400/2017.

una disciplina speciale per la programmazione, il finanziamento e la realizzazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale.

Le principali finalità perseguite dalla disciplina speciale delle opere strategiche erano:

- la programmazione annuale degli interventi;
- l’accelerazione delle procedure amministrative attraverso la centralizzazione del processo d’individuazione ed ammissione al finanziamento delle opere considerate strategiche per il Paese, così da consentire e facilitare la riduzione dei veti da parte degli Enti locali;
- l’incentivazione dell’afflusso di capitali privati a finanziamento delle opere stesse.

Obiettivi pienamente condivisibili che però, in fase di applicazione della legge, non sono stati realizzati. Al contrario, si è assistito ad una proliferazione di opere individuate come strategiche, senza un’efficace prioritizzazione degli interventi, con scarsi risultati in termini di effettiva realizzazione.

Non solo, l’enfasi sulle grandi opere da realizzare, non accompagnata da un quadro unitario di programmazione e progettazione che ne valutasse l’idoneità a soddisfare i reali fabbisogni espressi, si è tradotta in un sostanziale blocco del comparto.

In questo scenario, è emersa con forza l’esigenza di rivedere l’impianto normativa alla base della pianificazione, programmazione e progettazione delle infrastrutture, dando spazio ad una nuova logica della politica infrastrutturale pubblica.

Cardine di questo nuovo paradigma è che si guardi alle opere come a strumenti atti a soddisfare una domanda specifica – sia questa di mobilità, di connessione dati, di servizio pubblico – attraverso interventi tra loro coerenti, inseriti in un quadro unitario e il più possibile condiviso.

Con il nuovo Codice dei contratti pubblici del 2016 è stata abrogata la Legge Obiettivo, sostituita da una nuova disciplina in materia di infrastrutture e insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese (artt. 200-203 del Codice), in base alla quale viene meno il Programma delle infrastrutture strategiche (PIS) con il relativo obbligo di aggiornamento annuale, e gli strumenti di pianificazione e programmazione generale diventano fondamentalmente due:

- il Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTLI);
- il Documento pluriennale di pianificazione (DPP).

Si realizza così una prima, importante, risposta ad una serie di istanze emerse da tempo tra gli operatori del settore, ovvero quella di una pianificazione nazionale unitaria degli interventi. Istanze a cui peraltro si era tentato di dare una prima risposta attraverso provvedimenti come il Piano nazionale della portualità e della logistica o il Piano aeroporti, che oggi, grazie al Documento pluriennale di pianificazione, redatto su base triennale, saranno integrati e resi coerenti.

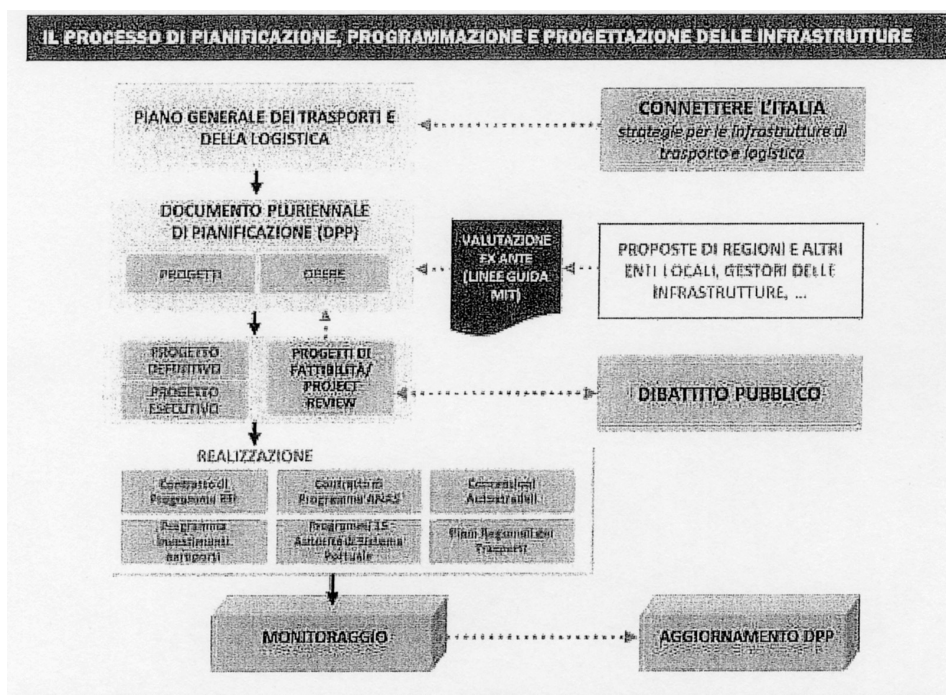
Un'altra novità consistente del Codice riguarda la progettazione (art. 23) che, in materia di lavori pubblici, si articola secondo tre livelli di successivi approfondimenti tecnici, in progetto di fattibilità tecnica ed economica, progetto definitivo e progetto esecutivo. Sulla base di un'innovazione introdotta dal decreto correttivo, ai soli fini delle attività di programmazione triennale dei lavori pubblici e dell'espletamento delle procedure di dibattito pubblico, nonché dei concorsi di progettazione e di idee, il progetto di fattibilità può essere articolato in due fasi successive di elaborazione.

Di regola, inoltre, gli appalti relativi ai lavori devono essere affidati, ponendo a base di gara il progetto esecutivo per una migliore garanzia della rispondenza dell'opera ai requisiti di qualità predeterminati e al rispetto dei tempi e dei costi previsti.

Il nuovo Codice rappresenta, dunque, un importante primo passo verso la modernizzazione dell'intero sistema grazie a un nuovo processo di programmazione, pianificazione e progettazione delle opere, in linea con la nuova Strategia infrastrutturale del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sviluppata nel DEF 2016 e 2017 «Connettere l'Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture».

Oltre alle linee di indirizzo strategico per l'individuazione dei fabbisogni infrastrutturali al 2030, la nuova strategia infrastrutturale si fonda anche sulla valutazione *ex ante* delle singole opere pubbliche e su un'efficace *project review*.

Figura 2 – Il Processo di pianificazione, programmazione e progettazione



A differenza di quanto accaduto negli anni passati, inoltre non si pone l'accento sulle «grandi» opere, ma si mira a realizzare opere «utili» e di qualità a favore dei territori e dello sviluppo del Paese in termini di competitività.

Perché si ritenga un'opera strategica «utile» deve essere intelligentemente inserita in un sistema ampio di nodi e reti a livello nazionale e in ambito europeo; si impone una visione più integrata, che non miri solo a costruire opere nuove ma a valorizzare il patrimonio infrastrutturale esistente e la sua efficienza. Inoltre, viene dato rilievo anche agli aspetti relativi alla manutenzione delle opere: non solo costruire quindi, ma anche mantenere il costruito.

Altri importanti segnali si muovono nella direzione di una forte volontà di rilancio della politica infrastrutturale. Le risorse per le opere pubbliche sono, infatti, in decisa crescita.

Si pensi alle misure adottate negli ultimi anni, che hanno riguardato la riqualificazione delle aree urbane degradate e delle periferie (attraverso appositi stanziamenti ad esse destinati), la messa in sicurezza del territorio e la difesa del suolo, nonché, tra le più recenti le misure per la ricostruzione delle regioni del Centro Italia colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017.

È stato inoltre istituito il Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del paese (c.d. Fondo Investimenti), di cui all'art. 1, comma 140, della Legge di bilancio per il 2017 (L. n. 232/2016). Si tratta di un Fondo nazionale, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, che può contare su una dotazione di 46 miliardi di euro in un orizzonte temporale di quindici anni (2017-2032), di cui 1.166 milioni nel 2017; 2.762 milioni nel 2018; 3.160 milioni nel 2019; ripartiti in modo specifico con il DPCM del 21 luglio 2017 in 10 specifici settori di spesa; tra cui i trasporti, le infrastrutture idriche, la ricerca, la difesa del suolo, l'edilizia pubblica (compresa quella scolastica), la prevenzione del rischio sismico, la riqualificazione urbana. Il disegno di legge di bilancio per il 2018, all'esame del Senato, prevede il rifinanziamento del Fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese per 940 milioni di euro per l'anno 2019, 1.940 milioni di euro per l'anno 2020 e 2.500 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2033 (art. 95).

Gli interventi possono essere finanziati tramite operazioni con la BEI, la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa, la Cassa depositi e prestiti (COP) e con i soggetti autorizzati all'esercizio dell'attività bancaria. Gli oneri di ammortamento sono a carico del bilancio dello Stato.

Il Governo ha inoltre deciso di rilanciare gli investimenti pubblici con un pacchetto di finanziamenti di oltre 29 miliardi di euro. Il Cipe ha di recente approvato il Contratto di programma Anas 2016-2020; che vale 23,4 miliardi (più 6,1 miliardi di opere in corso) e sblocca nuovi finanziamenti per 12,4 miliardi; ha dato parere favorevole al contratto RFI (gruppo Fs), che programma nuove risorse per 13,3 miliardi. Tali risorse, abbinate all'avvio della fusione tra ANAS e RFI, consentono di stimare

una gestione integrata delle reti ferroviarie e stradali di interesse nazionale, anche dal punto di vista finanziario.

Il rilancio degli investimenti infrastrutturali è molto evidente se si osservano gli investimenti pubblici dedicati al settore della banda ultralarga (BUL) e delle reti di nuova generazione. Al fine di raggiungere gli obiettivi infrastrutturali, richiesti dall'Europa e dalla Strategia nazionale per la BUL, servono in Italia tra gli 8 e 12 miliardi di euro, a seconda della diffusione di infrastrutture in fibra ottica fino all'utente finale (FTIH). Oltre ai considerevoli contributi pubblici, messi a gara da Infratel Italia SpA (società *in house* del Ministero dello Sviluppo economico) per gli investimenti nelle aree a fallimento di mercato (c.d. aree bianche), il Cipe ha di recente sbloccato risorse per 3,4 miliardi per la realizzazione delle reti digitali nelle aree grigie e per sostenere la domanda per connessioni sempre più veloci (7).

In questo contesto, Cassa depositi e prestiti (di seguito anche «CDP») ha ampliato la propria operatività per meglio rispondere alle innovazioni della politica infrastrutturale e contribuire alla crescita economica e sociale del Paese.

1.2 *La prospettiva europea: il pacchetto della Commissione sugli appalti pubblici*

Con la crisi economica, gli investimenti pubblici nell'UE hanno registrato una grave contrazione, ma mentre nei Paesi cosiddetti centrali e della coesione essi sono attualmente paragonabili ai livelli pre-crisi, nei Paesi cosiddetti periferici (Cipro, Grecia, Spagna, Irlanda, Italia, Slovenia e Portogallo) sono ancora sotto del 42%. Anche per questi motivi nel 2014 la Commissione europea ha avviato il cosiddetto «Piano Juncker» per rilanciare gli investimenti e recuperare la competitività dell'UE in seguito alla crisi economico-finanziaria.

Nell'Unione europea gli appalti pubblici ammontano a oltre 2 mila miliardi di euro l'anno, circa il 14% del PIL. Secondo la Commissione europea, un aumento del 10% della loro efficienza porterebbe un risparmio nei bilanci pubblici di 200 miliardi di euro l'anno, senza ridurre il livello dei servizi offerti ai cittadini europei.

Nonostante il pacchetto normativo sugli appalti approvato nel 2014 – e recepito in Italia con il decreto legislativo n. 50 del 2016 (Codice dei contratti pubblici) – abbia semplificato e reso più flessibili le procedure, gli appalti non sono ancora sufficientemente strategici: ad esempio, il 55% delle procedure utilizza ancora il prezzo più basso quale unico criterio di aggiudicazione, mentre il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa è sottoutilizzato, e il principio della concorrenza aperta, sui cui si basano gli appalti pubblici per garantire il miglior rapporto qua-

(7) In Allegato 1 la documentazione presentata da Open Fiber audita dalla Commissione Parlamentare di vigilanza sulla Cassa depositi e prestiti SpA «Gestione separata» in data 13 giugno 2017 in merito allo sviluppo della rete a banda ultralarga.

lità/prezzo nell'utilizzo dei fondi pubblici, non è sufficientemente rispettato considerato che molti appalti pubblici sono aggiudicati a seguito di negoziazione, senza la pubblicazione di un bando di gara, e le PMI si aggiudicano solo il 45% del valore degli appalti pubblici al di sopra delle soglie UE, il che è chiaramente inferiore al loro peso nell'economia europea. Inoltre, la trasformazione digitale degli appalti pubblici sta procedendo lentamente e le amministrazioni aggiudicatrici raramente acquistano insieme, considerato che gli appalti in cooperazione rappresentano solo l'11% delle procedure, quando invece gli acquisti in blocco riescono spesso a garantire prezzi migliori e ad offrire l'opportunità di scambiare *know-how* e ottenere una migliore qualità. Infine, gli appalti pubblici sono spesso condotti senza le necessarie competenze o conoscenze tecniche o procedurali, molti progetti infrastrutturali su larga scala non rispettano il bilancio iniziale, con spese superiori a quelle preventivate, e la pianificazione e l'attuazione richiedono spesso tempi notevolmente più lunghi di quelli inizialmente previsti.

In tale contesto, il *Single Market Scoreboard* della Commissione europea valuta la *performance* complessiva in materia di appalti pubblici per lo Stato membro. Due indicatori sono ritenuti particolarmente importanti: la percentuale di procedure con un'unica offerta e la percentuale di procedure per le quali non è stato pubblicato nessun bando di gara. Tra i maggiori Paesi dell'UE, nel 2016 registravano una *performance* soddisfacente la Francia e il Regno Unito, mentre l'Italia e la Spagna insoddisfacente. La Germania, invece, una *performance* considerata nella media.

In particolare, per quanto riguarda l'Italia, nel 2016 il 31% delle procedure si sono concluse con un'unica offerta (contro una media UE del 17%), mentre per il 9% delle procedure non è stato pubblicato nessun bando di gara (contro una media UE del 5%). Inoltre i periodi di decisione sono lunghi (192 giorni contro una media UE di 79). Infine nel periodo 2009-2014 il valore dei bandi di gara pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea in percentuale del PIL ha superato di poco il 2% (contro una media UE del 4,4%). In base al rapporto «*Government at a Glance 2017*» dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) nel 2015 in Italia la spesa tramite appalti pubblici riguardava solo il 20,5% del totale della spesa pubblica contro il 29,1% della media dei Paesi OCSE. Tra i maggiori Paesi dell'UE, nel 2015 la Germania spendeva per appalti pubblici il 34,2% del totale della spesa pubblica la Francia il 25,6%, il Regno Unito il 32% e la Spagna il 23,9%.

In tale scenario il 3 ottobre 2017 la Commissione europea ha presentato un pacchetto di misure non legislative sugli appalti pubblici. Si tratta in particolare della comunicazione «Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa» (COM(2017)572); della comunicazione «Sostegno agli investimenti mediante una valutazione *ex ante* volontaria degli aspetti relativi agli appalti per i grandi progetti infrastrutturali» (COM(2017)573) e della raccomandazione C(2017)6654 relativa alla professionalizzazione degli appalti pubblici. La Commissione europea ha anche parallelamente av-

viato una consultazione pubblica su come stimolare l'innovazione negli appalti, che sarà aperta fino al 31 dicembre 2017.

La comunicazione COM(2017)572 delinea una strategia per gli appalti pubblici incentrata su sei priorità strategiche: maggiore utilizzo dei criteri di innovazione, rispetto dell'ambiente e responsabilità sociale per l'aggiudicazione di appalti pubblici; professionalizzazione degli acquirenti pubblici; migliore accesso delle PMI ai mercati degli appalti dell'UE e accesso più agevole delle imprese dell'UE ai mercati degli appalti dei Paesi terzi; maggiore trasparenza, integrità e qualità dei dati in materia di appalti; digitalizzazione delle procedure d'appalto; maggiore cooperazione tra gli acquirenti pubblici in tutta l'UE.

La comunicazione COM(2017)573 istituisce, invece, un meccanismo su base volontaria di supporto alle autorità pubbliche in via preventiva nell'applicazione delle norme UE in materia di appalti pubblici per grandi progetti infrastrutturali. Nello specifico, le autorità nazionali e le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori avranno la facoltà di utilizzare il meccanismo per porre questioni all'attenzione della Commissione europea e ricevere una valutazione non giuridicamente vincolante della compatibilità del progetto con il quadro normativo dell'UE. Il meccanismo si concentra sui progetti di investimento infrastrutturali più importanti (che superano determinate soglie); tuttavia, uno Stato membro potrà richiedere alla Commissione europea di utilizzarlo per progetti infrastrutturali di minor valore, se considerati di grande importanza per lo Stato membro stesso o per l'UE nel suo insieme. Tale meccanismo integra e non sostituisce i meccanismi nazionali per il sostegno o i controlli *ex ante* e i meccanismi europei di sostegno, quali il Polo europeo di consulenza sugli investimenti (*European Investment Advisory Hub* - EIAH), l'Assistenza congiunta ai progetti nelle regioni europee (JASPERS) e il Centro europeo di consulenza sui PPP (EPEC).

Il meccanismo, che dovrebbe essere avviato nei primi mesi del 2018, si compone di tre elementi che possono essere utilizzati in modo indipendente per ogni progetto:

- 1) un *helpdesk*, che risponderà a domande specifiche nella fase iniziale di preparazione delle decisioni in materia di appalti pubblici per i progetti il cui valore è di almeno 250 milioni di euro;
- 2) un meccanismo di notifica, volto ad ottenere dalla Commissione europea una valutazione preventiva del piano di appalto di progetti superiori a 500 milioni di euro;
- 3) un meccanismo di scambio delle informazioni.

Infine, la raccomandazione C(2017)6654 si rivolge agli Stati membri affinché sviluppino una politica di professionalizzazione basata su un approccio globale articolato in tre obiettivi complementari: definire la politica di professionalizzazione degli appalti pubblici; migliorare la formazione e la gestione delle carriere; fornire strumenti e metodologie atti a sostenere la pratica professionale degli appalti pubblici.

Gli appalti pubblici restano uno strumento fondamentale per la realizzazione degli obiettivi strategici. Considerata la loro incidenza sulla spesa pubblica, se utilizzati come uno strumento strategico essi possono consentire ai governi di affrontare le sfide globali quali i cambiamenti climatici e la scarsità di risorse; sostenere le politiche sociali e accelerare la transizione verso catene di approvvigionamento e modelli aziendali più sostenibili; migliorare la competitività e consentire alle PMI l'accesso a mercati più grandi. Combinando i vari strumenti prospettati, le autorità degli Stati membri e i promotori potrebbero migliorare le loro *performance* nella realizzazione di grandi progetti infrastrutturali.

2. L'attività di CDP per le infrastrutture: un'istituzione in evoluzione

Il ruolo di Cassa depositi e prestiti come istituzione chiave per l'infrastrutturazione del Paese non è nuovo e, nel tempo, si è evoluto al fine di offrire il massimo supporto ad un settore cruciale per l'economia e i territori.

Se fin dalla sua nascita CDP sostiene lo sviluppo infrastrutturale dei territori per il tramite degli Enti locali, che ad essa si rivolgono per accendere mutui in larga parte destinati a tale scopo, è con la privatizzazione che CDP inizia a strutturarsi per rafforzare il proprio ruolo in questo ambito.

Nei primi anni 2000, segnati dall'emanazione della Legge Obiettivo e dall'avvio della stagione delle liberalizzazioni nei settori delle *utility*, CDP è trasformata in società per azioni (dal D.L. n. 269/2003) a partecipazione di maggioranza MEF con quota partecipata da fondazioni di origine bancaria ed è qualificata da Eurostat come una *market unit*, fuori dal perimetro della pubblica amministrazione.

In questa fase il sostegno al processo di infrastrutturazione del Paese si estende oltre i mutui agli Enti locali e CDP «finanzia in qualsiasi forma le opere, gli impianti, le reti e le dotazioni destinati alla fornitura dei servizi pubblici, impiegando risorse reperite sia attraverso il risparmio postale, sia attraverso la raccolta sul mercato dei capitali (raccolta ordinaria).

Con l'irrompere della crisi, al fine di sostenere gli investimenti verso il comparto delle infrastrutture in una congiuntura complessa, alla fine del 2008, CDP estende la propria operatività, prevedendo in particolare la possibilità di finanziare le infrastrutture senza gravare sul bilancio dello Stato; amplia, infine, la propria attività affiancando agli strumenti di debito (su base sia *corporate*, sia *project*), fondi *equity* dedicati.

Ai primi segnali di ripresa, con il consolidarsi in Europa di un nuovo orientamento politico a sostegno della realizzazione degli investimenti infrastrutturali il cui cardine è rappresentato dal Piano Juncker, CDP assume il ruolo di banca di promozione e integrazione diventando il punto di accesso agli strumenti Juncker in Italia e assumendo il ruolo di *anchor investor* in grado di catalizzare risorse private verso obiettivi infrastrutturali di interesse pubblico.

Infine, nel 2016, si assiste ad un ulteriore ampliamento dell'operatività CDP che è autorizzata anche al finanziamento di soggetti privati purché questi operino in settori di interesse generale.

La possibilità di offrire sostegno al settore delle infrastrutture modificando nel tempo non solo gli strumenti a disposizione ma anche i perimetri di azione rappresenta un elemento caratterizzante dell'operatività della Cassa, che si traduce anche nei numeri.

In particolare, tra il 2011 e il 2015 il Gruppo CDP ha mobilitato verso il settore delle infrastrutture risorse per 19,8 miliardi di euro, contribuendo, in una fase economica delicata, alla realizzazione dei principali interventi infrastrutturali del Paese. Le risorse mobilitate includono 10,8 miliardi di euro riferiti a finanziamenti, garanzie sottoscrizione di *bond* a favore di soggetti privati e tiraggi da parte dei fondi infrastrutturali e 9,0 miliardi di euro riferiti a finanziamenti concessi ad Enti pubblici. Con riferimento all'anno 2016, primo esercizio nell'arco di Piano 2016-2020 il Gruppo CDP ha mobilitato verso il settore delle infrastrutture risorse per 3,2 miliardi di euro, di cui 1,2 miliardi di euro riferiti a finanziamenti concessi ad Enti pubblici(8). In relazione al primo semestre del 2017, le risorse mobilitate verso il settore delle infrastrutture risultano pari a 1,7 miliardi di euro, di cui circa 0,3 miliardi di euro riferiti a finanziamenti concessi ad Enti pubblici.

La distribuzione per area di intervento delle risorse mobilitate da CDP nel settore delle Infrastrutture nel periodo è riportata in Tabella 1.

(8) L'ammontare di 9 miliardi di euro del periodo 2011-2015 1,2 miliardi di euro nel 2016 e 0,3 miliardi di euro nel primo semestre 2017 rappresenta la quota di finanziamenti ad Enti pubblici che si stima sia stata indirizzata ad opere infrastrutturali nel periodo di riferimento.

Tabella 1 – Distribuzione per area d'intervento delle risorse mobilitate da CDP nel settore delle Infrastrutture (mld/euro)

AREA DI INTERVENTO	2011-2015	2016	2017 IH
Stradale / Autostradale	8,6	0,3	0,8
Energetico	1,7	0,2	0,1
Multiutility	1,5	0,3	0,2
Opere idriche e igieniche	1,1	0,1	0,1
Gas	0,9	0,3	0,1
Ferroviario	0,9	0,4	0,2
Altre infrastrutture di trasporto	0,7	0,3	-
Telecomunicazioni	0,3	0,3	-
Altro	4,0	1,1	0,3
Totale	19,8	3,2	1,7

Fonte: CDP

Con il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 12 aprile 2016 inoltre si rafforza ulteriormente il ruolo di CDP nel settore delle infrastrutture e delle costruzioni includendo queste operatività tra quelle di interesse generale nelle quali CDP può effettuare operazioni nei confronti di soggetti privati. Alla luce di questo nuovo provvedimento tenuto conto della sostenibilità economico-finanziaria degli interventi e della tutela dell'interesse pubblico CDP può realizzare preferibilmente con il coinvolgimento di altri operatori di mercato interventi in questi ambiti.

A questo significativo ampliamento dell'operatività, è importante ricordarlo, non corrisponde un disimpegno dal lato del tradizionale sostegno ai territori per i quali CDP continua ad essere interlocutore privilegiato.

La sfida degli ultimi anni, in questo ambito, è stata quella di restare accanto agli Enti locali in una fase in cui questi sono stati impegnati a coniugare i propri fabbisogni di investimento con gli stringenti vincoli all'indebitamento imposti dal Patto di Stabilità Interno. L'attenzione al saldo di bilancio si è tradotta, infatti, in un calo delle stipule CDP verso gli Enti pubblici passate dai 6,3 miliardi di euro del 2014 ai 3,4 del 2015 (9) (-46,1 per cento rispetto all'anno precedente), fino ai 3,1 miliardi di euro del 2016 (-9,1 per cento rispetto all'anno precedente).

In questo contesto Cassa depositi e prestiti sta mettendo a punto nuove modalità di supporto agli Enti pubblici che andranno dallo sviluppo

(9) Il dato non include i volumi relativi alle anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione in favore degli enti locali (2,8 miliardi di euro nel 2014, 0,8 miliardi di euro nel 2015 e nessun flusso per l'anno 2016).

di servizi di *advisory* a loro dedicati – con particolare *focus* sulla fattibilità/bancabilità dei progetti di infrastrutturazione – al sostegno alla progettazione anche nelle fasi di fattibilità e pre-fattibilità. Non solo, anche lo sviluppo della nuova rete territoriale di CDP, inaugurato con l'apertura della nuova sede torinese, mira a rafforzare la presenza della CDP sul territorio. Alla data risultano aperte, oltre alla sede territoriale di Torino, anche Bologna, Venezia, Palermo e Firenze ed è in programma l'apertura della sede di Napoli.

Coniugando i «mestieri» tradizionali e le nuove linee di *business*, dunque, il Gruppo CDP sta costruendo un nuovo ruolo, più incisivo, per rafforzare il processo di infrastrutturazione dell'economia nazionale come evidente nel nuovo Piano industriale.

2.1 Il Piano industriale 2016 – 2020: focus sulle infrastrutture

Con il nuovo Piano industriale 2016-2020, CDP si propone di fornire supporto al processo di infrastrutturazione del Paese durante ogni passaggio di sviluppo del progetto dando origine a iniziative attrattive e finanziabili sin dall'inizio, creando un ponte tra investitori e investimenti attraverso interventi di debito o di *equity*, strutture/strumenti innovativi che possano offrire sostegno alle possibili «disfunzioni» di mercato nonché iniziative di carattere istituzionale a supporto del settore.

Il nuovo Piano industriale 2016-2020 punta a mobilitare nel settore infrastrutture risorse per 24 miliardi di euro (+ 23 per cento rispetto al quinquennio 2011-2015), che dovrebbero essere in grado di attrarre circa 44 miliardi di euro di ulteriori risorse di sistema (pubbliche/private e nazionali/estere), per raggiungere un totale di 68 miliardi di euro di risorse complessivamente attivate nell'orizzonte di Piano, attraverso una strategia fondata su 6 principali linee di azione:

– *Advisory* e Promozione. Nel processo di realizzazione di un'opera un punto critico è stato riscontrato nella difficoltà delle Pubbliche amministrazioni o delle stazioni appaltanti a valutare i progetti dei diversi proponenti ovvero a rendere bancabili i progetti che si intendono realizzare attraverso il ricorso a contratti di Concessione o di Partenariato Pubblico Privato (PPP). A tal fine, CDP ha dedicato una parte del nuovo Piano industriale all'attività di *advisory* e promozione. Si tratta di attività a sostegno della realizzazione di nuove opere che CDP svolge offrendo supporto alla Pubblica amministrazione nelle fasi di progettazione delle opere al fine di migliorare la qualità e la finanziabilità dei progetti presentati al mercato, ottimizzando, al tempo stesso, l'impiego dei fondi pubblici;

– Consolidamento. Considerando la rilevanza che un'adeguata dimensione di impresa riveste per la competitività del settore delle infrastrutture, con particolare riferimento alle aziende che operano nel comparto delle *utility*, CDP opera anche attraverso interventi, sia di *equity*, sia di debito, tesi a supportare il consolidamento delle imprese per la creazione di «campioni nazionali». Tale attività è funzionale non solo ad un

umento dell'efficienza delle imprese, ma anche ad offrire loro sostegno nei processi di internazionalizzazione;

– Reti strategiche. CDP sostiene lo sviluppo delle grandi infrastrutture anche attraverso la partecipazione diretta in *equity* al capitale delle imprese che detengono e gestiscono le principali reti strategiche nazionali (SNAM, Terna, Italgas e Open Fiber);

– *Long Term Investor*. CDP in qualità di investitore di lungo periodo è in grado di supportare il comparto delle infrastrutture con interventi pazienti sia di debito, sia di *equity*. Tale elemento, cruciale per assicurare un adeguato sviluppo infrastrutturale del Paese, rappresenta una peculiarità dell'operatività di CDP che integra la disponibilità di risorse su orizzonti più brevi da parte del sistema finanziario;

– Accesso al mercato dei capitali. Al fine di sostenere l'avvio di nuovi progetti infrastrutturali, CDP lavora per ampliare le soluzioni finanziarie integrando i diversi strumenti, dall'*equity* al debito, dalle garanzie per il *credit enhancement* ai *project bond*. Tale azione, insieme al ruolo di *anchor investor* che CDP svolge non soltanto rispetto al sistema finanziario, ma anche nei confronti dei fondi di investimento, è cruciale al fine di ottimizzare l'impiego delle risorse e impiegare gli strumenti di volta in volta considerati più idonei in funzione delle caratteristiche specifiche dei singoli progetti.

– Integrazione internazionale. Il sostegno di CDP allo sviluppo infrastrutturale non si limita ai confini nazionali ma si amplia al mercato estero attraverso la partecipazione a importanti fondi *equity* internazionali come *Marguerite* (I e II), *Inframed* o il fondo CEBF per la banda larga.

Il Piano industriale ha dunque l'intento di supportare il rilancio e lo sviluppo delle infrastrutture offrendo supporto lungo l'intera catena del valore dei progetti: dall'ideazione delle opere al relativo finanziamento. In sintesi, si vuole sostenere un «cambio di passo» in un settore strategico per la competitività del sistema Paese.

Il Gruppo CDP, anche alla luce della nuova qualifica di Istituto Nazionale di Promozione (attribuita dalla Legge di Stabilità 2016), ha pertanto l'obiettivo di assumere un ruolo propulsivo per ridurre i tempi di avvio e di sviluppo delle nuove iniziative e di rischi di insuccesso, attenuando i vincoli strutturali, normativi e procedurali, migliorando la bancabilità dei progetti sin dalla fase iniziale e fornendo diversi strumenti di finanziamento e soluzioni per attenuare il livello di rischio dei progetti.

Al fine di ampliare le soluzioni di finanziamento, il Gruppo CDP ha intenzione di intervenire sia attraverso interventi diretti (finanziamenti/investimenti e promozione su infrastrutture strategiche e sistemiche), sia indiretti (Fondi italiani/ internazionali, e interventi intermediati da banche) potenziando il suo ruolo di catalizzatore delle infrastrutture e di *anchor investor*.

Lo scopo ultimo del Piano è quello di promuovere e canalizzare ingenti risorse «addizionali» (oltre a quelle messe a disposizione da CDP con il nuovo piano e quelle già disponibili da parte degli investitori pri-

vati) che dovrebbero essere generate principalmente dall'attrazione di capitali di investitori istituzionali privati italiani e internazionali, dai co-finanziamenti con altri intermediari finanziari (inclusi gli altri Istituti Nazionali di Promozione) e dall'accesso alle risorse messe a disposizione dalla Commissione Europea e dal Gruppo BEI (BEI – Banca Europea per gli Investimenti e FEI – Fondo Europeo per gli Investimenti) anche nel quadro del Piano di Investimenti per l'Europa ovvero il cosiddetto «Piano Juncker».

Proprio il ruolo di Istituto Nazionale di Promozione colloca Cassa depositi e prestiti tra i soggetti prioritariamente coinvolti nella realizzazione del Piano Juncker.

Le Infrastrutture sono state da subito identificate come ambito prioritario di intervento e sono potenzialmente finanziabili nell'ambito di uno dei primi accordi già siglati nell'ambito del Piano Juncker, la cosiddetta Piattaforma d'Investimento per le Grandi Infrastrutture Strategiche, accordo quadro di co-finanziamento tra la Cassa depositi e prestiti e la BEI per intervenire congiuntamente nei grandi progetti infrastrutturali.

Uno dei cardini del Piano Juncker è quello di porre al centro il «progetto» mettendo a disposizione strumenti per supportarne la strutturazione, renderlo finanziariamente solido e quindi in grado di attrarre capitali per finanziario, tipicamente capitali di terzi catalizzati dall'intervento di risorse pubbliche comunitarie (per il tramite della BEI) e nazionali (in Italia per il tramite della Cassa depositi e prestiti).

2.2 Focus: *strumenti di debito a supporto di progetti e imprese infrastrutturali*

Il supporto di CDP al settore infrastrutturale si concretizza anche attraverso il finanziamento diretto di singoli progetti infrastrutturali e imprese operanti nel settore, mediante una pluralità di strumenti quali *project financing*, *acquisition financing*, finanziamenti corporate, sottoscrizione obbligazionarie e di *project bond*, concessione di garanzie, etc.

Al 30 giugno 2017, l'importo totale degli impieghi in essere verso soggetti privati ha raggiunto il valore di 13,3(10) miliardi di euro, di cui 7,5 miliardi di euro riferiti al settore trasporti e 4,7 miliardi di euro al settore energia.

Dall'avvio del nuovo piano industriale (1° gennaio 2016), questo settore di attività ha portato alla finalizzazione di 33 operazioni, di importo medio pari a 118 milioni di euro, pari ad un totale di 3,9 miliardi di euro. In particolare, 16 operazioni sono state finalizzate nel 2016, per un importo medio di 123 milioni di euro e per complessivi 2,0 miliardi di euro; nell'anno in corso(11) sono stati finalizzati 17 contratti per un importo medio di 113 milioni di euro e per un volume complessivo di 1,9 miliardi di euro.

(10) Dato non inclusivo delle rettifiche IFRS.

(11) Dati aggiornati al 3 novembre 2017.

Fra le operazioni più rilevanti, si possono citare a titolo di esempio il supporto fornito a *Open Fiber* attraverso la concessione di un prestito ponte di 250 milioni di euro (in Tabella 1) in relazione agli investimenti nel piano Banda Ultra Larga e le operazioni sottoscritte nell'ambito della già citata Piattaforma Grandi Infrastrutture: tale Piattaforma ha infatti consentito, come primo caso di concreta attivazione, il finanziamento in favore della concessionaria autostradale Autovie Venete SpA volto ad assicurare la continuità dei cantieri per la realizzazione della terza corsia dell'autostrada A4 Venezia-Trieste in un quadro regolatorio reso particolarmente incerto dalla imminente scadenza della concessione e nelle more della individuazione del nuovo soggetto concessionario. Inoltre, sempre nell'ambito della Piattaforma, CDP, in coordinamento con la BEI, ha potuto catalizzare le risorse finanziarie private occorrenti alla realizzazione della nuova linea elettrica di interconnessione Italia-Francia.

Tra gli interventi più significativi supportati più recentemente nel settore infrastrutturale si segnalano i finanziamenti di CDP nel settore delle metropolitane e in quello autostradale. Nel primo, CDP ha partecipato al finanziamento per la realizzazione delle Linee 4 e 5 della metropolitana di Milano, mentre nel secondo si segnalano i progetti (i) Brebemi, la nuova autostrada che collega direttamente Brescia e Milano che ha visto l'inaugurazione della bretella di collegamento diretto con la A4 a Brescia, (ii) TEEM, che collega la A4 e la A1 alla periferia est di Milano, e (iii) CAV-Passante di Mestre, intervento relativo alla rete autostradale nella zona di Venezia realizzato con la forma tecnica del *project bond*.

2.3 CDP: INP per l'Italia a supporto del Piano Juncker

Il Piano Juncker nasce dall'intuizione che nell'attuale scenario economico-finanziario le difficoltà riscontrate nel catalizzare risorse private verso gli investimenti infrastrutturali siano da ricondurre non tanto a una scarsa liquidità del sistema finanziario, quanto alla percezione di un livello elevato di rischio da parte degli investitori, soprattutto rispetto a questa tipologia di interventi.

La particolare sensibilità al rischio che si registra è da attribuirsi essenzialmente a due ragioni:

- la scarsa qualità media dei progetti infrastrutturali presenti ad oggi sul mercato;
- la poca fiducia degli operatori in una consistente ripresa dei volumi di domanda, tale da giustificare investimenti sostenibili di ampliamento/adequamento della capacità delle reti e dei nodi infrastrutturali.

Proprio per queste ragioni si è ritenuto opportuno intervenire sul *credit enhancement*, attraverso un sistema di garanzie tese a mitigare il rischio di progetti che altrimenti non sarebbero in grado di trovare le risorse necessarie sul mercato. Il passaggio dalla contribuzione pubblica a fondo perduto all'impiego di strumenti finanziari di garanzia in grado di attivare

le risorse private rappresenta dunque il presupposto primario del modello *investment driven* proposto dal Piano Juncker.

Oltre a ciò, è però altrettanto importante che i progetti siano capaci di remunerare adeguatamente chi si assume l'onere di sopportare il rischio di mercato. Il ricorso a risorse private per il finanziamento di interventi di interesse pubblico richiede, infatti, che vi sia una corretta e adeguata ripartizione dei rischi tra pubblico e privato. Per questo la grande discontinuità introdotta dal Piano Juncker è rappresentata proprio dall'aver posto al centro di tutto il processo il progetto, dalle prime fasi di programmazione degli interventi a quelle successive della progettazione, realizzazione, messa in opera e gestione.

La selezione dei progetti nella logica del Piano Juncker non deve avvenire sulla base di quote specifiche da destinare ai singoli Stati, cosa che invece è ad esempio prassi nella programmazione dei fondi strutturali di investimento europei (Fondi SIE); inoltre il progetto è valutato innanzitutto su base individuale e non sulla base dell'*investment gap* del Paese nel quale ricade. In tal modo si realizza una sorta di «concorso» tra i vari progetti che dovrebbe consentire di valorizzare gli interventi più efficienti a livello europeo, indipendentemente dal contesto nel quale sono collocati.

A sostegno del Piano Juncker sono previsti tre pilastri:

– l'adozione di riforme regolamentari e strutturali in grado di rimuovere i colli di bottiglia che comprimono la capacità di realizzare investimenti e aumentare il flusso di risorse per lo sviluppo delle infrastrutture, l'innovazione e le imprese;

– un'azione di *capacity building*, da realizzare attraverso la creazione di un *advisory hub* in grado di offrire assistenza nella fase di elaborazione e strutturazione dei progetti e la creazione di un «portale dei progetti» europeo che consenta di disporre sempre di una pipeline di progetti di qualità;

– la creazione del Fondo Europeo per gli Investimenti strategici (FEIS) che rappresenta, di fatto, lo strumento operativo tramite il quale il Piano Juncker si propone di mobilitare finanziamenti privati verso progetti di interesse pubblico, senza creare ulteriore debito pubblico.

Il FEIS, creato congiuntamente dalla Commissione Europea e dalla BEI, rappresenta il cuore del Piano Juncker e ha una dotazione iniziale di 21 miliardi di euro, di cui 16 miliardi provenienti dal bilancio dell'UE e ulteriori 5 miliardi dalla BEI.

La caratteristica del FEIS è quella di essere uno strumento *unfunded* che offre una garanzia a condizione di mercato a fronte della quale la BEI può aumentare la propria propensione al rischio intervenendo in progetti più rischiosi per tipologia, dimensione e/o settore di intervento, e attirando risorse aggiuntive dal settore privato con un conseguente effetto leva nell'utilizzo delle risorse pubbliche. La garanzia offerta dal FEIS consente, in altri termini, di supportare quei progetti con un profilo di rischio non in linea con quanto richiesto dal mercato. Grazie all'effetto leva che si viene

a creare, la Commissione e la BEI stimano che le risorse iniziali stanziare potrebbero arrivare a mobilitare un ammontare complessivo di 315 miliardi di euro tra il 2015 e il 2017, tra cofinanziamenti privati e pubblici. Nel settembre 2014 il Presidente Juncker ha annunciato l'intenzione di prolungare l'orizzonte del Piano Juncker al 2020 incrementando l'obiettivo complessivo da 315 miliardi di euro a 500 miliardi di euro.

Sempre nell'ottica di agevolare il processo di infrastrutturazione, si colloca la scelta della Commissione Europea di considerare favorevolmente nell'ambito del Patto di Stabilità i contributi pubblici che ricadono sotto l'ombrello del FEIS.

In questo quadro strategico, un ruolo importante di collaborazione deve essere svolto dagli Istituti Nazionali di Promozione come la Cassa depositi e prestiti.

La creazione di un Polo europeo di consulenza sugli investimenti (*European Investment Advisory Hub*) consente di offrire una piattaforma di servizi di consulenza tecnica sulla strutturazione dei progetti, ma anche sull'utilizzo di strumenti di finanza innovativa e di partenariati pubblico privati, favorendo così l'orientamento del processo verso progetti di qualità. In tale ambito gli Istituti nazionali di promozione sono chiamati a collaborare attivamente mettendo a fattore comune la conoscenza dei territori e proponendosi come soggetti erogatori di servizi di *advisory* a livello nazionale.

Anche nella strategia del FEIS, nonostante il ruolo centrale della BEI, la cooperazione degli Istituti nazionali di promozione viene considerata un fattore cruciale. Sono stati quindi promossi, nella fase antecedente al lancio del Piano Juncker, gruppi di lavoro coordinati per garantire la migliore implementazione possibile a questo strumento e per individuare i progetti sui quali far confluire le garanzie del FEIS.

CDP che con il comma 826 della Legge di Stabilità 2016 è stata dichiarata Istituto Nazionale di Promozione per l'Italia, assume quindi un ruolo strategico per l'implementazione del Piano Juncker sul territorio italiano.

In virtù di tale ruolo CDP:

- contribuisce alla dotazione del FEIS con risorse ulteriori, pari a 8 miliardi di euro co-investendo risorse proprie accanto a quelle del Gruppo BEI nelle Piattaforme di investimento;

- supporta l'attività di selezione di una pipeline di progetti cosiddetti «Junckerabili» ovvero che rientrano nel perimetro di finanziabilità del Piano Juncker;

- può impiegare risorse della gestione separata per contribuire a realizzare gli obiettivi del Piano Juncker, attivando un significativo effetto leva e mobilitando risorse private su progetti di qualità;

- ha avviato le relazioni con l'*European Advisory Hub* (sottoscritto MoU CDP-BEI il 9 maggio 2016) e sta lavorando per assumere il ruolo di *advisor* per l'Italia negli ambiti di intervento del Piano Juncker (strutturazione dei progetti infrastrutturali, accesso al credito per le PMI, struttura-

zione delle Piattaforme di investimento anche in sinergia con i Fondi strutturali);

– sta lavorando con la BEI alla definizione di Piattaforme specifiche in diversi settori: oltre alla già citata Piattaforma per le Grandi Infrastrutture Strategiche sono allo studio Piattaforme per le piccole e medie infrastrutture, per lo *smart housing*, per il *risk sharing* con gli intermediari finanziari per progetti promossi da aziende di medie dimensioni (MidCap) e nei settori dell'efficienza energetica e dei cambiamenti climatici, dell'innovazione e della ricerca e sviluppo. Si tratta, di fatto, di accordi di co-investimento, co-finanziamento o garanzie che vengono strutturati per catalizzare risorse dal settore privato e, al tempo stesso, consentono di aggregare progetti d'investimento dalle caratteristiche simili, riducendo i costi operativi di strutturazione e ripartendo più efficacemente il rischio fra i vari investitori. Se ben congegnate, le piattaforme sono potenzialmente in grado di attirare i capitali degli investitori istituzionali privati, come i fondi pensione) e amplificare quindi l'impatto dei fondi pubblici.

CDP infine, sempre grazie al suo ruolo di Istituto Nazionale di Promozione, può avere compiti di esecuzione degli strumenti finanziari a valere sui fondi SIE. Potrebbe pertanto svolgere l'importante funzione di catalizzatore di risorse intorno a progetti infrastrutturali, anche facilitando la complementarità tra il FEIS e i Fondi SIE, fortemente incoraggiata dalla Commissione, così da massimizzare l'effetto leva e ottimizzare l'addizionalità degli investimenti.

In generale la semplificazione all'impiego congiunto delle risorse del FEIS e dei fondi strutturali disponibili a livello nazionale, al momento allo studio sui tavoli della Commissione Europea, ed in generale il continuo lavoro in ottica di semplificazione degli assetti normativi e regolatori, sia a livello centrale sia a livello nazionale, sono elementi fondamentali per accelerare l'implementazione del Piano Juncker.

Il Piano Juncker è stato ufficialmente lanciato da circa 18 mesi e l'Italia risulta essere il primo beneficiario in valore assoluto delle risorse da esso stanziare, anche grazie al contributo della Cassa depositi e prestiti. Al 16 maggio 2017 il Gruppo BEI dichiara di aver approvato – e in parte già firmato – operazioni per oltre 41 miliardi di euro che potenzialmente attiveranno investimenti per oltre 31,1 miliardi di euro, di cui circa 10 miliardi anche grazie al contributo di Cassa depositi e prestiti.

Nell'ambito degli interventi di sostegno alle infrastrutture realizzati sotto il cappello *Juncker Plan*, si segnalano i principali finanziamenti della piattaforma Grandi Infrastrutture: (i) Autovie Venete – settore autostradale, realizzazione 3° corsia – finanziamento CDP per euro 300 milioni e (ii) Interconnector – settore energia, rete elettrica, interconnessione elettrica con l'estero – finanziamento CDP per euro 113 milioni.

In poco più di un anno di operatività il Gruppo CDP ha deliberato impegni per oltre il 60 per cento del totale (5 miliardi di euro deliberati su 8 miliardi complessivi) in linea con i risultati conseguiti dal gruppo

BEI in Europa (circa 194 miliardi di euro su 315 miliardi, 61 per cento del totale) (12).

I risultati maggiori e più evidenti sono tuttora stati registrati nella finestra del Piano Juncker dedicata alle PMI che beneficia anche di strumenti più standardizzati e di più facile implementazione rispetto alla complessità di intervento nei grandi progetti precedentemente argomentata.

Di seguito sono descritte sinteticamente le prime sei piattaforme attivate a supporto di:

– Infrastrutture e Innovazione:

Grandi Infrastrutture Strategiche: piattaforma di cofinanziamento tra CDP e BEI finalizzata a favorire la realizzazione di grandi infrastrutture strategiche (progetti di importo superiore a 250 milioni di euro) secondo modalità da definire caso per caso sui singoli progetti nei settori delle Reti di trasporto e dell'energia, Banda ultra larga e Infrastrutture sociali.

ITA *Corporate*: piattaforma promossa da CDP e BEI finalizzata ad implementare meccanismi di co-finanziamento diretto a favore di imprese italiane di media dimensione in tutti i settori ammissibili al Piano Juncker ed in particolare Innovazione.

– Piccole e Medie Imprese:

Risk sharing per le PMI: garanzie dirette e contro-garanzie a favore degli intermediari finanziari per favorire l'accesso al credito delle Piccole e Medie Imprese. Si segnala in particolare l'operazione con il Fondo di Garanzia che viene garantito da Cassa depositi e prestiti per un portafoglio di oltre 3 miliardi di euro a fronte di un impiego relativamente contenuto di risorse europee e nazionali (in totale 225 milioni di euro in parti uguali tra fondi europei e fondi nazionali), un modello riconosciuto a livello europeo come da replicare per l'utilizzo efficiente delle risorse pubbliche (effetto leva). A riprova del successo di questa tipologia di strutture, sta mettendo a punto una seconda iniziativa dedicata alle PMI italiane operanti nel Settore Culturale e Creativo (CCS). CDP intende infatti supportare l'accesso al credito di tali imprese mediante un'operazione di garanzia di portafoglio in favore del Fondo di garanzia per le PMI, utilizzando le risorse messe a disposizione dalla Commissione Europea nell'ambito della CCS (Creative and Cultural Sector) *Guarantee Facility*.

Cartolarizzazione crediti PMI: Piattaforma pan-europea finalizzata a favorire la ripresa del mercato delle cartolarizzazioni di crediti *in bonis* delle PMI, con intervento del FEI/FEIS a garanzia della *tranche* mezzanina; KfW, l'omologa tedesca di Cassa depositi e prestiti, ha investito in tre delle quattro operazioni perfezionate da CDP con garanzia integrale da parte del FEI nell'ambito di questa piattaforma.

ITAttech (Trasferimento Tecnologico): piattaforma di co-investimenti in *equity* promossa da CDP e FEI a supporto dell'Innovazione, at-

(12) Dati al 16/05/17.

traverso la valorizzazione del Trasferimento Tecnologico e la commercializzazione dei risultati della ricerca pubblica e privata italiana, a supporto della nascita/sviluppo di *startup* innovative. La Piattaforma prevede di investire in almeno 4 o 5 veicoli di investimento, con *focus* su progetti di ricerca e innovazione.

Risk sharing settore agricolo: garanzie offerte da FEI/COP/ISMA e BEI alle Banche per finanziare gli imprenditori agricoli e le PMI del settore agricolo ed agroalimentare. Primo prodotto per CDP che prevede utilizzo di fondi strutturali su risorse del Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale al momento contribute da 8 regioni italiane utilizzate a copertura delle prime perdite.

Alle piattaforme già lanciate che produrranno volumi addizionali grazie ai progetti in corso di strutturazione, se ne aggiungono altre allo studio e/o in fase di approvazione di seguito descritte. Si conta pertanto che grazie all'impegno di CDP si arriverà agli 8 miliardi di euro originariamente messi a disposizione:

– *Smart Housing, Smart Working, Innovation & Education*: secondo Fondo Immobiliare per l'Abitare (FIA2) promosso da CDP e verso cui BEI ha manifestato interesse a co-investire. Evoluzione del *Social Housing* in un modello di *smart living* che unisce al concetto di *affordable housing*, ovvero residenze in affitto a prezzi competitivi, anche servizi di pubblica utilità riqualificando quartieri periferici e valorizzando il patrimonio immobiliare pubblico. Si qualifica anche come iniziativa di supporto al problema della migrazione offrendo alloggi a prezzi convenienti;

– *Risk Sharing* a favore delle aziende Mid-Cap (che hanno da 500 a 3.000 dipendenti): piattaforma promossa da CDP e BEI, finalizzata a implementare meccanismi di garanzia (*funded* o *unfunded*) a favore di intermediari finanziari sul 60 per cento dell'esposizione di portafogli di finanziamenti (nuovi o esistenti) concessi a Mid-Cap italiane, in un'ottica di *capital relief*;

– *Risk Sharing* a favore di progetti di *climate change* e *circular economy*: piattaforma di *risk sharing* su iniziative di contrasto al «Climate Change», promossa da CDP e BEI, è finalizzata a implementare meccanismi di garanzia *unfunded* a favore di intermediari finanziari sul 50 per cento dell'esposizione di nuovi portafogli di finanziamenti a favore di PMI e Mid-Cap, in un'ottica di *capital relief*, nei settori dell'efficienza energetica e della *circular economy*;

– Fondi infrastrutturali pan-europei: piattaforme pan-europee a supporto dello sviluppo infrastrutturale in Europa sul modello già sperimentato con il fondo *Marguerite*. Si tratta di fondi *equity* ed in particolare una delle due iniziative (CEBF – *Connecting Europe Broadband Fund*) prevede il supporto allo sviluppo della banda larga nelle aree bianche e grigie in tutta Europa;

– Piccole e medie infrastrutture: piattaforma promossa da CDP e BEI che si propone come obiettivo la creazione di un fondo dedicato a investimenti nel settore delle piccole e medie infrastrutture (*target 20-*

200 milioni di euro). Iniziativa complementare a quella immaginata per le grandi infrastrutture. Un'analisi di mercato portata avanti congiuntamente da CDP e BEI ha portato all'individuazione di settori e modalità prioritari di intervento. A valle di questa fase di studio, CDP ha quindi lanciato una *call for expression of interest* al fine di individuare uno o più gestori indipendenti che implementeranno la piattaforma auspicabilmente nei primi mesi del 2018;

– Fondi di debito: piattaforma pan-europea promossa da CDP e FEI che si pone l'obiettivo di supportare la crescita del mercato del cosiddetto *Alternative Financing* (13). In seguito alla crisi del sistema bancario sono nate e si stanno sviluppando fondi di debito e piattaforme di *crowdfunding* che forniscono accesso al credito e nuovo capitale alle piccole e medie imprese in forme alternative e talvolta complementari ai canali tradizionali. A tal proposito, a inizio ottobre CDP ha perfezionato il suo primo investimento pilota nel Fondo *Springrowth*, fondo di credito diversificato che eroga prestiti in favore delle Piccole e Medie Imprese in complementarietà e sinergia con l'offerta bancaria.

3. Considerazioni conclusive e proposte

L'entrata in vigore della nuova disciplina sugli appalti pubblici e sulle concessioni ha avviato una fase di cambiamento nelle politiche infrastrutturali, a motivo delle innovazioni introdotte in materia di lavori pubblici e del superamento della cosiddetta «legge obiettivo». Sono in corso di adozione i provvedimenti attuativi del Codice, anche alla luce delle innovazioni introdotte dal decreto correttivo, che consentiranno una piena operatività del nuovo impianto normativo e la definizione di una nuova programmazione infrastrutturale, basata sulla selezione delle priorità.

Alle nuove regole si affianca un cambio di strategia, sancito da ultimo nell'allegato al DEF 2017, con l'obiettivo di realizzare infrastrutture utili, di promuovere lo sviluppo urbano sostenibile e di valorizzare il patrimonio esistente. Sono funzionali al perseguimento di tali obiettivi le misure destinate alle infrastrutture ferroviarie, al fine di decongestionare il traffico attraverso la cosiddetta «cura del ferro», al miglioramento della qualità della progettazione, nonché al riequilibrio della domanda verso mobilità sostenibili. Nel contempo, sono state stanziare nuove risorse per gli investimenti nelle infrastrutture, sia per specifici settori di spesa,

(13) Negli ultimi anni, anche in risposta alla crisi finanziaria mondiale, sta prendendo piede un nuovo mercato cosiddetto dell'*Alternative Financing* caratterizzato dal diffondersi di fonti di finanziamento alternative e complementari ai tradizionali prestiti bancari anche per il tramite di piattaforme che favoriscono l'incontro diretto tra domanda e offerta di credito e capitale per le PMI. Nato già da qualche anno negli Stati Uniti, nel Regno Unito ed in Cina, più recentemente anche in Europa l'*Alternative Financing* si sta connotando come un fenomeno strutturale che andrà a complementare il settore degli intermediari finanziari nei prossimi anni. Il mercato italiano è ancora in una fase iniziale di sviluppo ma è già caratterizzato dalla presenza di un numero crescente di piattaforme di *lending* e/o di *equity crowdfunding* con volumi intermediati relativamente contenuti ma in significativa crescita.

sia nell'ambito degli strumenti di programmazione delle grandi stazioni appaltanti (ANAS e RFI) con una particolare attenzione agli interventi di manutenzione.

In tale ambito, il tema del rilancio degli investimenti, che è cruciale nel sostegno alla crescita, acquista una nuova centralità anche grazie alle politiche europee e al cosiddetto Piano Juncker. Nei nuovi scenari la Cassa depositi prestiti può giocare un ruolo importante a sostegno dello sviluppo infrastrutturale del Paese, alla luce delle attribuzioni ad essa spettanti e del piano industriale 2016-2020, nonché del ruolo di Istituto nazionale di promozione a supporto del Piano Juncker, di cui l'Italia risulta il primo beneficiario.

Ruolo che risulterebbe potenziato dalla attuazione della proposta di revisione di alcuni strumenti gestiti dalla Cassa depositi e prestiti che, in questi anni, sono stati poco utilizzati in quanto contraddistinti da una regolamentazione rigida, che non ha agevolato l'accesso alle risorse (è il caso, ad esempio, dei fondi per la progettazione) e dall'utilizzo di CDP a supporto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nella gestione delle nuove risorse destinate alla progettazione degli interventi, proprio alla luce delle innovazioni introdotte dal Codice in tema di progettazione. A tal proposito si segnala che è stato recentemente approvato un emendamento al decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, finalizzato al potenziamento del «Fondo per la progettazione definitiva ed esecutiva nelle zone a rischio sismico». In estrema sintesi, l'emendamento consente anche ai comuni a «rischio sismico 2» di ricevere contributi pubblici del Ministero dell'interno a copertura delle spese di progettazione definitiva ed esecutiva relativa anche ad interventi di messa in sicurezza del territorio dal dissesto idrogeologico, innalzando al contempo i limiti di spesa. L'emendamento, che non interviene su tale aspetto, mantiene dunque ferma la possibilità per i predetti enti di stipulare apposita convenzione, con oneri a valere sui menzionati contributi pubblici, con Invitalia SpA, con CDP o con società da queste controllate.

La Cassa depositi e prestiti, inoltre, potrebbe svolgere un ruolo più incisivo nel finanziamento delle infrastrutture, sia sotto il profilo del coinvolgimento dei promotori e dei finanziatori del settore privato, sia sotto il profilo più generale della promozione dei progetti. Sotto il primo profilo, sarà importante valutare l'impatto delle disposizioni introdotte recentemente dal decreto legislativo n. 56 del 2017, in materia di partenariato pubblico privato (PPP) allo scopo di agevolare il reperimento delle fonti finanziarie, garantire una più corretta allocazione dei rischi e definire più precisamente l'ambito di applicazione, considerate le criticità che hanno contraddistinto tali operazioni specie nel settore delle infrastrutture. Il PPP, e più in generale la compartecipazione dei capitali privati per la realizzazione delle opere pubbliche, hanno registrato, infatti, in questi anni difficoltà operative, con ricadute negative sull'andamento degli investimenti pubblici. In ordine al secondo aspetto, quello della promozione dei progetti che incide in maniera trasversale su tutti i settori, il ruolo della Cassa potrebbe supportare le pubbliche amministrazioni nella fase

di predisposizione dei bandi di gara, nonché in quelle successive di aggiudicazione, negoziazione e gestione di contratti complessi come quelli che caratterizzano gli istituti della concessione e del PPP. Tale attività di *advisory*, che già viene svolta nell'ambito del Piano Juncker e che è prevista anche nel nuovo piano industriale, potrebbe contribuire a rafforzare la qualità progettuale, in coerenza con le finalità della nuova disciplina sui contratti pubblici in cui la centralità del progetto e la qualificazione delle stazioni appaltanti rivestono un'importanza strategica. È, infine, da segnalare l'intenzione di perfezionare, entro il 2017, una *partnership* con il gruppo Ferrovie dello Stato Italiane per la promozione di progetti di sviluppo delle reti metropolitane per il miglioramento della accessibilità, della vivibilità e della qualità ambientale dei grandi centri urbani italiani.

ALLEGATO 1

Lo sviluppo della rete a banda ultralarga: il ruolo di Open Fiber

CDP interviene nel settore fondamentale della banda ultralarga e ha un ruolo cruciale per la realizzazione delle reti di nuova generazione sul territorio italiano attraverso la società Open Fiber (OF) costituita da una partecipazione paritetica di Enel SpA e Cdp Equity SpA.

La novità e il valore di OF è che si tratta di un operatore non verticalmente integrato, attivo esclusivamente nel mercato all'ingrosso «*wholesale only*», che deve realizzare l'installazione, la fornitura e l'esercizio di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità, garantendo un accesso alla rete di nuova generazione a condizioni eque e non discriminatorie per tutti gli operatori interessati senza competere per i clienti finali.

Inoltre, OF è un operatore che ha scelto di realizzare reti interamente in fibra ottica che arrivano fino all'abitazione o all'ufficio dell'utente (reti *Fiber to the home* – FTTHL consentendo una velocità di connessione pari o superiore ad 1 Gbps. La tecnologia FTTH è in grado quindi di supportare tutte le potenzialità delle tecnologie del futuro e di abilitare la digitalizzazione del Paese (e.Gov., Smart City, Smart Working, Cloud computing, IoT, Industria 4.0).

Anche in virtù di questa scelta tecnologica, considerata «a prova di futuro», OF si è aggiudicata in via definitiva le prime due procedure di gara indette da Infratel Italia (la società *in house* del MISE) per la realizzazione della infrastruttura pubblica a banda ultralarga nelle aree a fallimento di mercato (cosiddette aree bianche o *cluster C* e *D*) di 18 regioni. OF è dunque il concessionario privato che costruirà la rete di proprietà pubblica. L'investimento previsto in questo contesto è di circa 2,7 miliardi di euro e mira a garantire una copertura di circa 9 milioni di unità immobiliari sui territori a fallimento di mercato, che altrimenti verrebbero difficilmente cablati da altri soggetti privati.

Oltre alla promozione degli investimenti pubblici, OF intende effettuare investimenti privati nelle aree a mercato, in cui gli operatori operano in concorrenza (cosiddette aree nere e grigie o rispettivamente *cluster A* e *B*). In questo contesto, *Open Fiber* ha un piano di copertura di 271 città al 2022, che interessa circa 9,6 milioni di unità immobiliari per un investimento privato complessivo di circa 4 miliardi di euro.

La messa in opera e il completamento tempestivo di una tale strategia di investimento è fondamentale per consentire all'Italia di recuperare il *gap* digitale, che ancora ci distanzia dai Paesi europei (siamo in 25° posizione nel *ranking* 2017 della Commissione europea), raggiungere gli obiettivi europei e nazionali stabiliti nell'«Agenda digitale europea» e nella «Strategia nazionale per la Banda ultralarga» e, infine, per crescere a livello economico e sociale. Si stima infatti che un aumento del 10 per cento della diffusione della banda ultralarga farà aumentare il PIL del 1,2

per cento. Inoltre, è stato calcolato che un investimento pari a 12 miliardi di euro (risorse pubbliche e private) genererà in Italia nei prossimi dieci anni un aumento del valore aggiunto (+1.331 mln euro) e dell'occupazione (172.000 unità).

Gli attori cruciali di questo settore non sono solo i *partner* industriali del settore telecomunicazioni con cui OF ha sviluppato importanti sinergie, ma anche le Regioni e gli Enti locali che possono realizzare cruciali partenariati pubblico-privati e che in parte già collaborano con OF tramite apposite convenzioni e protocolli d'intesa per incrementare gli investimenti in reti digitali sul territorio. Gli Enti territoriali devono però impegnarsi per superare gli ostacoli e soprattutto per ridurre i tempi burocratici, valorizzare le sinergie operative con le *utilities* e la condivisione delle infrastrutture pubbliche già esistenti, sfruttando, infine appieno le opportunità finanziarie offerte dagli strumenti europei e nazionali.