

### **Resoconto della missione ANCE a Bruxelles (8-9 febbraio 2012).**

Una delegazione dell'ANCE, guidata dal Vice Presidente Ing. Giandomenico Ghella con 10 imprese al seguito, si è recata a Bruxelles per partecipare ad una Tavola Rotonda e ad una serie di incontri sul tema dei finanziamenti europei per le infrastrutture nei Paesi in via di sviluppo.

L'8 febbraio u.s., per il tramite del dr. Giulio Guarracino, la delegazione ha incontrato **due funzionari della Direzione Generale Sviluppo e Cooperazione (DG DEVCO) della Commissione Europea** (che è responsabile della cooperazione con i Paesi esterni ai confini dell'UE). La dr.ssa Tiziana Fabbris ha introdotto i **"blending mechanisms" del sistema CE**, soffermandosi in particolare sul **Neighbourhood Investment Fund (NIF)**. Il Dr. Francesco Billeci ha presentato i nuovi orientamenti normativi e contrattuali della sua Direzione Generale, illustrando la nuova edizione del gennaio 2012 della Guida sulle procedure di finanziamento degli aiuti esterni dell'UE (PRAG 2012), che ha adottato delle modifiche al procurement per i servizi finanziati dalla DG DEVCO nei PVS, nonché la problematica del rispetto del principio di reciprocità (ad es., ditte di paesi Terzi che concorrono alle gare finanziate dall'UE).

Il 9 febbraio u.s., la delegazione Ance ha partecipato ad una **Tavola Rotonda sui finanziamenti per le infrastrutture nei PVS**, organizzata dall'EIC (*European International Contractors*) e dall'EFCA (*Federation of Engineering Consultancy Associations*) in collaborazione con la DG DEVCO della Commissione Europea. La Tavola Rotonda, nella quale sono stati ripresi in modo più ampio gli argomenti trattati il giorno precedente, aveva soprattutto l'obiettivo di favorire il confronto fra l'industria europea delle costruzioni e la CE in vista della definizione della PRAG 2013 che, nel gennaio p.v., apporterà ulteriori modifiche al documento relativamente al procurement per i lavori infrastrutturali finanziati dalla DG DEVCO nei PVS. Gli workshop pomeridiani hanno esaminato i piani della CE finalizzati a supportare l'utilizzo degli schemi di **partenariato pubblico-privato e di project-financing** nel settore delle infrastrutture nel mondo.

Si allegano l'elenco dei membri della delegazione Ance e le agende dei lavori dell'8 e 9 febbraio (all. 1 e 2), nonché le presentazioni dei relatori intervenuti e la proposta avanzata dall'EIC di istituire un nuovo strumento a sostegno degli Investimenti privati per le infrastrutture nell'Africa Sub-Sahariana (EIBISSA).

Dagli incontri menzionati sono emersi i seguenti **punti principali**.

#### **STRUMENTI FINANZIARI EUROPEI DI AIUTO ALLO SVILUPPO**

- 1) Oltre la metà dei fondi erogati a livello globale per fornire aiuti ai PVS proviene dall'Unione Europea, che continua quindi a rappresentare il maggiore donatore a livello mondiale. Nel 2010, l'UE (Commissione Europea e Paesi Membri insieme) hanno accordato aiuti per **53,8 miliardi di Euro** a favore dei Paesi in via di sviluppo. Di questi, **solo 11 miliardi derivano dalla cooperazione allo sviluppo ufficiale della CE**, di cui 1,6 miliardi sono destinati allo sviluppo infrastrutturale dei PVS. **I restanti provengono direttamente dai donatori pubblici** (Stati membri dell'UE e rispettive Istituzioni finanziarie nazionali di sviluppo) **e dal settore privato** (co-finanziamenti delle imprese), il cui apporto tende progressivamente a crescere ed è pertanto fondamentale per la cooperazione internazionale.
- 2) Il **Fondo europeo di sviluppo (FES)**, che è giunto alla sua decima edizione, è lo strumento principale degli aiuti comunitari ufficiali per la cooperazione allo sviluppo con i 77 Stati di Asia, Caraibi e Pacifico (ACP), 47 dei quali in Africa, 15 nel Mare dei Caraibi e 15 nell'oceano Pacifico. Nella programmazione **2008-2013**, il X° FES ha destinato a questi Paesi **fondi a titolo di dono per 22,6 miliardi di euro**. Il FES è un fondo extra-bilancio, ossia non è alimentato dal budget dell'Unione Europea ma direttamente da finanziamenti volontari a titolo di dono provenienti dai 27 Paesi membri, che dispongono di regole finanziarie proprie e sono diretti dal Comitato FES, composto dai rappresentanti degli Stati membri.
- 3) Accanto al FES, dal 2007 la Commissione Europea ha istituito una serie di fondi, i cosiddetti **"blending mechanisms"**, destinati allo sviluppo di specifiche macro-aree geografiche. Obiettivo di tali Fondi è quello di far convergere verso la cooperazione internazionale partecipazioni finanziarie addizionali al

budget dell'UE da parte di donatori pubblici (Stati membri e rispettive Istituzioni finanziarie nazionali di sviluppo) e privati europei.

Sono stati così istituiti, come segnalato dal dr. José Baiges Planas della DG DEVCO (slide allegate):

- A) **EU-Africa Infrastructure Trust Fund (ITF)** – opera dal 2007 (Info: <http://www.eu-africa-infrastructure-tf.net/>; Contatto: [EuropeAid-AITF@ec.europa.eu](mailto:EuropeAid-AITF@ec.europa.eu));
- B) **Neighbourhood Investment Facility (NIF)** – opera dal 2008 (Info: [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/irc/investment\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/irc/investment_en.htm); Contatto: [EuropAid-FIF@ec.europa.eu](mailto:EuropAid-FIF@ec.europa.eu));
- C) **Latin America Investment Facility (LAIF)** – opera dal 2010 (Info: [http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/laif/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/laif/index_en.htm); Contatto: [EuropeAid-LAIF@ec.europa.eu](mailto:EuropeAid-LAIF@ec.europa.eu));
- D) **Investment Facility for central Asia (IFCA)** – opera dal 2010 (Info: [http://www.eib.org/projects/regions/central-asia/technical\\_assistance\\_and\\_grants/index.htm](http://www.eib.org/projects/regions/central-asia/technical_assistance_and_grants/index.htm); Contatto: [EuropeAid-IFCA@ec.europa.eu](mailto:EuropeAid-IFCA@ec.europa.eu));
- E) **Asia Investment Facility (AIF)** – inizia ad operare nel 2012 (Info: [EuropeAid-AIF@ec.europa.eu](mailto:EuropeAid-AIF@ec.europa.eu));
- F) **Investment Facility for Caribbean** – previsto per il 2012;
- G) **Investment Facility for Pacific** – previsto per il 2012.

Dal momento della loro istituzione, questi meccanismi hanno mobilitato (*leverage*) **760 milioni di Euro di finanziamenti a fondo perduto e 10 miliardi di euro di prestiti a condizioni vantaggiose, per la realizzazione di 115 progetti** nei *low and medium income countries* a cui è diretta la cooperazione UE. Questi fondi sono orientati soprattutto ai settori infrastrutturale ed energetico (37% ai trasporti; 16% a water & sanitation; 33% energia), oltre che ad un crescente supporto alle PMI private (8%).

Sotto il profilo del **procurement**, i *blending mechanisms* prevedono che possa essere solo una Istituzione Finanziaria (IFI), sia essa multilaterale (BEI, BERS, ecc.), nazionale (Istituzioni finanziarie nazionali di sviluppo, quali la Simest in Italia) o regionale (ad esempio, Banca Africana di Sviluppo per l'ITF), a sottoporre il progetto agli organi tecnici, operativi ed infine strategici di cui ciascun Fondo è dotato, ed in cui siedono i rappresentanti dei Paesi membri del Fondo stesso. Una volta che il progetto viene approvato, è l'IFI proponente che lancia la relativa gara, in cui si applicano le regole di *procurement* proprie dell'IFI stessa e non quelle della Commissione Europea.

- 4) Particolare menzione è stata accordata alla **Neighbourhood Investment Facility (NIF)** dalla dr.ssa Tiziana Fabbris (slide allegate). Questo Fondo è stato istituito nel 2008 quale corollario dello strumento europeo di vicinato ENPI che, per il periodo 2007-2013, destina dal budget dell'UE finanziamenti a fondo perduto per 11.181 milioni di Euro (+ 1 miliardo a seguito dell'*Arab Spring*) a sostegno dello sviluppo dei **Paesi del Mediterraneo e dell'Est Europa** di seguito: da una parte, Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Siria, Territori Palestinesi e Tunisia; dall'altra, Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Federazione Russa, Georgia, Moldova e Ucraina.

Il NIF, in qualità di *blending mechanism*, mira a mobilitare, a favore dello sviluppo dei Paesi menzionati, risorse aggiuntive al budget dell'UE, destinate al Fondo dagli Stati Membri e dal settore privato, nonché a favorire un coordinamento della cooperazione allo sviluppo europea nell'area. Così, per il **periodo 2008-2013** il NIF ha un'allocazione finanziaria totale di **809,6 milioni di Euro**, di cui 745 milioni provenienti dal budget dell'UE e 64,6 milioni dai donatori pubblici e privati degli Stati membri. Nonostante il meccanismo sia a fine programmazione, ad oggi esso ha assegnato progetti per circa 250 milioni di Euro, fra cui, ad es., il progetto "*Ouarzazate Solar Plant*", del valore di 807 milioni di Euro, a cui il NIF partecipa con un cofinanziamento di 30 milioni. Tale e simili progetti risultano interessanti soprattutto qualora l'impresa che concorre per le rispettive gare abbia capacità e volontà di cofinanziarli, secondo la logica propria dei *blending mechanisms*.

Attraverso il NIF rimangono dunque da allocare oltre 550 milioni di Euro, secondo quanto segnalato dalla dr.ssa Fabbris. Tuttavia, il Sistema Italia risulta svantaggiato rispetto ai competitor europei, quali soprattutto la Francia e la Germania che, attraverso le proprie Agenzie nazionali a sostegno dell'internazionalizzazione (rispettivamente: AFD e KfW), si muovono con successo anche nell'ambito dei *blending mechanisms*, a differenza della Simest che, per limiti di Statuto, non può promuovere e/o finanziare progetti che non siano stati già aggiudicati in tutto o in parte da imprese italiane.

- 5) Relativamente all'**Africa Sub-Sahariana**, secondo quanto segnalato dal dr. Kristian Schmidt della DG DEVCO (slide allegate), l'area risulta destinataria di **interventi infrastrutturali per oltre 47 miliardi di Dollari all'anno**, di cui solo l'8% derivano dalla cooperazione allo sviluppo ufficiale.

Al fine di favorire la mobilitazione di risorse aggiuntive da parte degli Stati membri e del settore privato, per il periodo 2007-2013 **l'EU-Africa Infrastructure Trust Fund (ITF)** ha ricevuto un'allocazione finanziaria totale di **392,7 milioni di Euro**, di cui 308,7 milioni provenienti dal budget dell'UE e 84 milioni dai donatori pubblici e privati. Di questi, circa 300 milioni sono già stati assegnati per progetti in corso di realizzazione. Rimangono da allocare circa 80 milioni, in attesa che l'ITF riceva ulteriori allocazioni.

- 6) La CE ha elaborato recentemente due documenti degni di nota in materia di cooperazione allo sviluppo:
- A) Lo **"Study on Programme for Infrastructure Development in Africa" (PIDA)**, finalizzato a sviluppare una strategia di breve, medio e lungo periodo (fino al 2040) sulle infrastrutture in Africa, basato su obiettivi strategici, politiche di settore e programmi regionali di investimento. Lo Studio fornisce una serie di priorità per l'area, fra cui **21 reti di trasporto**, simili ai TEN-T europei, e **16 reti energetiche** da realizzare nel Continente entro i prossimi 30 anni. Anche in questo caso, l'obiettivo del PIDA è quello di attirare verso la cooperazione allo sviluppo finanziamenti aggiuntivi provenienti dagli Stati membri e dal settore privato europeo.
- B) La Comunicazione UE dell'ottobre 2011 **"Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change"** che, articolata in 12 punti, rivede gli obiettivi prioritari della cooperazione allo sviluppo europea a seguito degli sconvolgimenti e delle modifiche intervenute in ambito internazionale negli ultimi anni (crisi economica, primavera araba, Paesi emergenti, ecc.). Nel maggio 2012 l'Agenda sarà sottoposta alle conclusioni del Consiglio europeo.

Fra le **novità apportate dall'Agenda**, si segnalano soprattutto le seguenti:

- 1) Per i finanziamenti a fondo perduto dell'UE saranno orientati maggiormente verso i *low income countries*, escludendo progressivamente dall'eleggibilità i Paesi emergenti (medium income countries) quali, ad esempio, l'India.
- 2) Gli aiuti allo sviluppo europei a favore di ciascun PVS si orienteranno verso un massimo di tre settori per Paese, fra cui prioritario rimarrà quello infrastrutturale/energetico.
- 3) Saranno promossi tutti gli strumenti e le politiche atti a favorire una collaborazione quanto più ampia possibile fra l'UE, i Paesi membri ed il settore privato nella cooperazione allo sviluppo europea, a partire da una programmazione comune degli interventi, fino al raggiungimento di risultati condivisi. In questo ambito, si inserisce la revisione comune della PRAG.

## **GUIDA SULLE PROCEDURE DI FINANZIAMENTO DEGLI AIUTI ESTERNI DELL'UE (PRAG)**

Obiettivo principale degli incontri di Bruxelles è stato quello di favorire un confronto fra Commissione Europea, da un lato, ed Ingegneri e Costruttori europei, dall'altro, **in vista della definizione della PRAG 2013** che, nel gennaio p.v., apporterà ulteriori modifiche al documento relativamente al procurement per i lavori infrastrutturali finanziati dalla DG DEVCO nei PVS. Il dialogo fra CE, EIC ed EFCA si è aperto nel marzo 2009, quando si è tenuta una prima *Tavola Rotonda sui finanziamenti per le infrastrutture nei PVS*, e da allora alcuni Gruppi di lavoro si occupano dell'argomento presso l'EIC.

Le due parti si sono intrattenute sui seguenti **aspetti dell'attuale PRAG**, soprattutto in riferimento all'ipotesi di scorretta concorrenza operata dalle imprese di Paesi Terzi (ad esempio, imprese cinesi) nelle gare per lavori finanziati dall'UE nei PVS (in proposito, si rimanda alle slide dei relatori):

### **1) BUDGET SUPPORT VS PROJECT SUPPORT**

I Paesi beneficiari dei finanziamenti UE ricevono oggi i fondi come **"Budget Support"** (ammontare definito per Paese) e li utilizzano sulla base dei propri bisogni e secondo le proprie procedure interne, non applicandosi quindi il *procurement* UE. L'industria europea delle costruzioni ha invece manifestato con forza l'esigenza di sostituire il "Budget Support" con il "Project Support" (ammontare per settore o progetto specifico), che fornisce maggiori garanzie per la libera concorrenza.

**2) NAZIONALITA' DELLE IMPRESE**

La PRAG prevede che un'impresa possa concorrere per gare finanziate dall'UE qualora abbia la sede in uno dei Paesi membri. Le imprese con solo Uffici di rappresentanza in uno Stato membro, o che non abbiano personale o non paghino le tasse nel Paese in cui risiedono, non possono concorrervi. Tuttavia, ha segnalato l'Ance, il problema sorge nel caso in cui un'impresa non europea apra una società in Europa al fine unico di ricevere i finanziamenti UE.

**3) STUDI DI FATTIBILITA'**

La CE è orientata verso l'aumento dei finanziamenti allocati per realizzare Studi di fattibilità, tali da comprendere qualunque indagine sociale, economica e tecnica si renda necessaria.

**4) PREQUALIFICA**

L'attuale PRAG prevede la fase di prequalifica per lavori solo in casi eccezionali. Se da un lato la CE ritiene che questa prolunghi la durata della gara di almeno 1 anno, dall'altro i costruttori europei fermamente sostengono la necessità di introdurla per favorire la loro partecipazione alle gare.

La PRAG prevede che nella fase di prequalifica di una gara, le imprese non possono far valere l'esperienza delle proprie controllate (dentro o fuori dai confini dell'UE), a meno che non si preveda una lettera di avalimento in cui la controllata metta a disposizione dell'impresa concorrente le proprie capacità, tecnologie, macchinari, finanze, ecc.

**5) PREZZO "INGIUSTIFICATAMENTE" BASSO**

Nel caso in cui un'impresa presenti un'offerta con un prezzo molto basso (25-30% al di sotto della stima iniziale), la PRAG non prevede nella sua versione attuale una specifica procedura *anti-dumping* di rigetto. Tuttavia, nella fase di valutazione dell'offerta è previsto che si possano chiedere spiegazioni sul prezzo alla stazione appaltante che, una volta fornite, saranno valutate attentamente. In ogni caso, per i progetti con un valore superiore a 5 milioni di Euro, la PRAG prevede l'obbligo, al momento dell'offerta, di presentare un elenco dei costi attesi, che di per sé rende più agevole identificare prezzi ingiustificatamente bassi.

**6) INTERRUZIONE DEI LAVORI**

EIC ed EFCA hanno proposto alla CE di rendere più chiari e trasparenti gli articoli della PRAG relativi all'interruzione dei lavori, prevedendo tale diritto per le imprese nel caso di ritardo dei pagamenti oltre un dato lasso di tempo da stabilire, e vietando tale pratica alle stazioni appaltanti, nel caso in cui queste interrompano i lavori per eseguirli esse stesse o per affidarli ad altre imprese.

**7) GARANZIE BANCARIE**

EIC ed EFCA hanno segnalato le difficoltà che le imprese trovano nel vedersi accordare garanzie dal sistema bancario in Paesi terzi. Hanno altresì proposto alcuni accorgimenti, fra cui la progressiva riduzione dell'ammontare della garanzia ottenuta con il procedere dei lavori, affinché il 100% della garanzia non rimanga più in capo all'impresa esecutrice fino al termine dei lavori stessi.

**8) RISOLUZIONE DELLE COSTROVERSIE**

EIC ed EFCA hanno proposto che sia inserito nel PRAG 2013 un articolo che preveda nel dettaglio la procedura di risoluzione delle controversie in tempi certi e secondo regole trasparenti. Sull'esempio dei contratti FIDIC, si potrebbe prevedere la nomina di una Commissione per la Risoluzione delle Controversie, alle cui decisioni le parti debbano sottoporsi obbligatoriamente.

**9) TASSE E DAZI DOGANALI**

EIC ed EFCA hanno proposto alla CE di prevedere forme di esenzioni fiscali, da definire, nel caso di lavori da realizzare nel quadro della cooperazione allo sviluppo europea.

I rappresentanti della DG DEVCO intervenuti alla Tavola Rotonda si sono dichiarati disponibili a continuare a discutere, nell'ambito dei Gruppi di lavoro attivati presso l'EIC, sugli aspetti menzionati, così come sulla proposta avanzata dall'EIC di istituire un nuovo strumento a sostegno degli investimenti privati per le infrastrutture nell'Africa Sub-Sahariana (EIBISSA – per cui si rimanda all'allegato 19).

**SEGUITI DELLA MISSIONE**

Su proposta dell'Ing. Francesco Archibugi, Project Manager di Salini Costruttori e relatore alla Tavola Rotonda del 9 febbraio in qualità di Membro del Gruppo di Lavoro Africa dell'EIC, si terrà entro le prossime settimane presso l'Ance una **riunione di follow-up** in cui i membri della delegazione Ance a Bruxelles saranno chiamati a confrontarsi sugli argomenti emersi nel corso della missione, in vista della definizione della PRAG 2013 che, per entrare in vigore nel gennaio 2013, dovrà essere pronta nella sua stesura definitiva entro la fine dell'estate prossima.

Parallelamente, continuerà l'attività dei Gruppi di lavoro presso l'EIC sugli argomenti menzionati. Si consiglia vivamente di volersi iscrivere (gratuitamente) al sito dell'EIC ([www.eicontractors.de](http://www.eicontractors.de)), di modo da poter consultare il materiale pubblicato sulla Tavola Rotonda del 9 febbraio u.s., oltre che i relativi seguiti.

Massimo Rustico

Allegati (19)