

IL "PROJECT FINANCING" quale strumento per la realizzazione di opere pubbliche per la competitività dei sistemi locali

di Alfredo D'Ercole, Direttore Area Tecnica e LL.PP. del Comune di Pescara
Consigliere dell'Associazione City Management

Il convegno tenutosi a Copparo (FE) lo scorso 22 febbraio, è stato un importante momento di riflessione per fare il punto sull'applicazione del Project Financing nell'esperienza degli enti locali, per analizzarne i successi e gli insuccessi, per capire quali sono gli elementi di criticità che ne impediscono un pieno utilizzo a fronte delle sue enormi potenzialità per la realizzazione delle infrastrutture necessarie al miglioramento della competitività dei sistemi locali.

Premessa

Dall'inizio degli anni novanta le politiche urbane hanno subito un profondo processo evolutivo: da semplici procedure autorizzative si sono trasformate in più complessi processi innovativi regolati da procedure negoziali. Questo ha modificato profondamente la cultura della collaborazione tra i diversi soggetti interessati allo sviluppo del territorio, con la proposizione di nuovi modelli che vedono sempre più nel rapporto pubblico/privato una nuova via per lo sviluppo competitivo dei sistemi locali, con particolare attenzione alle città che, negli ultimi anni, sono ritornate ad essere centri di promozione per lo sviluppo del territorio. Città che sempre più stanno definendo il proprio ruolo strategico in un sistema competitivo globale che chiede beni e servizi più articolati, complessi e in tempi sempre più brevi. In questo contesto la competizione globale non avviene più per singole produzioni, ma per sistemi d'area dove l'ente locale è sempre più parte attiva dello sviluppo economico del proprio territorio. In sostanza, la pubblica amministrazione locale è investita di un nuovo ruolo: non più soggetto "autorizzatore", ma soggetto "promotore" capace di dare impulso alle azioni di sviluppo locale. Per far questo è necessario avere una moderna amministrazione con una rilevante capacità d'indirizzo nella gestione delle politiche territoriali, con l'obiettivo centrale di perseguire sempre il soddisfacimento dei cittadini/utenti/clienti. Ed è proprio a partire dalla promozione delle infrastrutture e dei processi di trasformazione urbana che è necessario creare quel "sistema di convenienze" per attrarre investitori, utenti e visitatori. Il processo di decentramento amministrativo ancora in atto, ha modificato profondamente i bilanci dello Stato che, con lo spostamento di masse sempre crescenti di risorse per le spese correnti, ha reso evidente la diminuzione dei flussi finanziari a disposizione degli enti locali per progetti d'investimento. La stessa struttura dei bilanci degli enti locali è impegnata per valori superiori anche all'80% per spese correnti, a fronte di un'autonomia impositiva locale che ha ormai quasi raggiunto il suo limite massimo.

Il governo di tali processi richiede lo studio di nuovi modelli organizzativi non più basati sullo schema normativo-burocratico ma orientati al "city management", capaci di operare in un ambiente-mercato che chiede nuovi servizi agli enti locali e non più semplici "certificazioni".

La necessità infrastrutturale

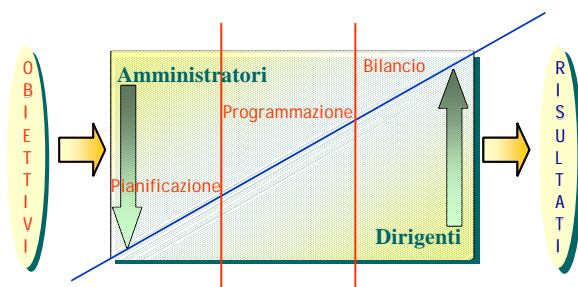
La precedente normativa ottocentesca sui lavori pubblici era orientata all'idea di "opera", quale obbligazione di risultato da parte di un'impresa esecutrice; in altri termini l'obiettivo era la realizzazione di lavori in senso fisico. Da una lettura attenta dell'attuale normativa, invece, traspare una maggiore attenzione al concetto di opera quale "servizio" per i cittadini/utenti/clienti. Difatti la qualità di un'opera pubblica non è più intesa solo dal punto di vista costruttivo, bensì come capacità dell'opera di soddisfare i bisogni e le esigenze espresse dalla committenza. Quindi un intervento infrastrutturale può essere inteso di qualità solo se il committente pubblico ha la piena consapevolezza dei propri bisogni e del proprio ruolo strategico e propone quei progetti che, meglio di altri, offrono una concreta risposta alle reali potenzialità di sviluppo del proprio territorio.

Con la recente legge 21 dicembre 2001 N° 443 (c.d. legge obiettivo), il Governo individua le infrastrutture pubbliche e private di preminente interesse nazionale per la modernizzazione del Paese. Questo in conseguenza dello stretto legame che si instaura tra disponibilità di infrastrutture e competitività dei sistemi territoriali (nazionali, regionali, locali), nel momento in cui l'Italia presenta un gap infrastrutturale valutabile in oltre 100.000 milioni di Euro, in conseguenza di un investimento di circa 1,6% del PIL negli ultimi 10 anni, a fronte di una media europea di circa il 2,6% annui. Tale gap non è facilmente colmabile sia per la difficoltà di contrarre ulteriormente le spese correnti di Stato, Regioni ed Enti Locali, sia per la complessità delle procedure amministrative; la legge obiettivo individua un regime speciale (una sorta di "pista di lancio") che prevede la deroga a molte delle procedure previste dalla legge Merloni, nel rispetto delle direttive comunitarie, per accelerare l'esecuzione di importanti opere nazionali capaci di fare da "volano" per lo sviluppo della Nazione.

Nel quadro sopra delineato, appare inevitabile e di rilevanza strategica il ricorso al Project Financing quale strumento per la realizzazione delle infrastrutture per l'ammodernamento del Paese, pur nella consapevolezza che i bisogni saranno sistematicamente maggiori delle concrete possibilità di coprire la domanda espressa dal territorio.

La programmazione delle opere pubbliche

Il processo di pianificazione dell'ente locale trae origine dalla prassi prevalente della semplice programmazione finanziaria da parte degli uffici di ragioneria che si risolveva in un improbabile elenco di opere inattuabili e, spesso, generate più dalla occasionalità dei finanziamenti straordinari che dalle reali esigenze del territorio. Una corretta programmazione delle opere pubbliche deve essere inserita nel più ampio processo di pianificazione dell'ente locale, articolato nei seguenti livelli: pianificazione dei fini, programmazione degli obiettivi, costruzione dei bilanci, secondo il seguente schema teorico.



Il programma dei lavori pubblici costituisce un complesso ordinato di attività per il raggiungimento di un fine generato da bisogni espressi e dalle opportunità di sviluppo strategico del proprio territorio. Pertanto, è della massima importanza procedere con la programmazione delle opere pubbliche in stretta relazione con la programmazione economico-finanziaria dell'ente; è per questo che l'art. 149 del T.U.E.L. 267/2000 riconosce ai comuni l'autonomia finanziaria fondata sulla certezza di risorse proprie e trasferite. Inoltre la programmazione dei lavori pubblici è strettamente collegata alla progettazione, nel momento in cui non si può programmare alcuna opera senza una preventiva stima del suo costo e della sua compatibilità con la sfera economico-finanziaria dell'ente committente. Un concetto innovativo proposto dall'art. 14 della legge Merloni è sicuramente l'introduzione dello studio di fattibilità quale strumento necessario per l'elaborazione del programma, per individuare il quadro dei bisogni e delle esigenze; lo stesso articolo prevede la necessità di individuare prioritariamente i bisogni che possono essere soddisfatti tramite la realizzazione di lavori finanziabili con capitali privati.

Appare chiaro che la pubblica amministrazione, per far bene il proprio lavoro, deve proporre nei programmi sia interventi che per importanza strategica presentano dei benefici economici dovuti alle esternalità di progetto (es. recupero urbano e di beni culturali) sia interventi suscettibili di gestione economica. Ma quale potrebbe essere lo strumento da utilizzare? In primo luogo la metodologia di valutazione costi/benefici ed economico/finanziaria dei progetti d'investimento, secondo un approccio sistemico orientato allo sviluppo locale. Per far questo, occorre specializzare ulteriormente gli uffici di programmazione e attuazione dei lavori pubblici, facendo evolvere le relative competenze verso modelli orientati all'approccio manageriale e capaci di competere pariteticamente con il settore privato, al fine di non marginalizzare il ruolo e le competenze del soggetto pubblico locale.

Promotore, General Contractor, Concessionario, Impresa

L'art 37/bis della legge Merloni ha introdotto per la prima volta nell'ordinamento dei lavori pubblici la figura del *Promotore*, cioè di quel soggetto dotato di idonei requisiti tecnici, organizzativi, finanziari e gestionali, capace di presentare alle amministrazioni aggiudicatrici proposte di realizzazione di opere pubbliche da finanziare con risorse totalmente o parzialmente a carico dei promotori stessi. Il promotore è un soggetto capace di rendere operativi i progetti programmati dalla pubblica amministrazione; non deve essere necessariamente un'impresa di costruzione e ha un ruolo ancora tutto da definire, si rileva che nel caso in cui il promotore sia anche impresa esecutrice, ci sono dei fondati dubbi di conflitto d'interesse, in quanto più interessata alla costruzione che alla gestione delle opere da realizzare.

Il *Contraente Generale*, recentemente introdotto dalla legge 21 dicembre 2001 N° 443 – art. 1 comma f – è un esecutore che assume su di sé l'obbligo di eseguire con qualsiasi mezzo un'opera rispondente alle esigenze del soggetto aggiudicatore; è qualificato per specifica capacità organizzativa e tecnico-realizzativa. Il general contractor deve garantire certezza di tempi, di costi e di buona costruzione.

A differenza del general contractor, il *Concessionario* di opere pubbliche assume su di sé anche la gestione delle opere realizzate. L'art. 19 - comma 2 – precisa che la concessione è un contratto avente per oggetto la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva, l'esecuzione dei lavori pubblici nonché la loro gestione economico e funzionale, a fronte di una controprestazione consistente unicamente nel diritto a gestire funzionalmente e sfruttare economicamente i lavori realizzati; il concessionario deve garantire la corretta gestione delle opere realizzate per tutto il periodo di vita economica.

Le *Imprese* sono soggetti esecutori a qualsiasi titolo di lavori pubblici e sono dotati di idonea professionalità e qualificazione; sono obbligate alla mera esecuzione dei lavori secondo le specifiche fornite dal soggetto committente.

Verso nuovi modelli di Project Financing

L'analisi delle prime esperienze di Project Financing per la realizzazione di opere pubbliche ha messo in evidenza le difficoltà operative generate da una legislazione che non fornisce quelle certezze procedurali e giuridiche che preoccupano i promotori, i concessionari, i finanziatori e la stessa pubblica amministrazione. Pur con tali incertezze, un dato significativo è la dimensione degli investimenti che è andata man mano diminuendo, segno dell'estremo interesse che lo strumento suscita nel mondo imprenditoriale e negli enti locali, anche di piccola dimensione. La stessa funzione dei promotori si sta man mano modificando per assumere quel ruolo veramente propositivo di cui le amministrazioni hanno bisogno; parimenti si sta modificando il ruolo degli enti locali che cercano sempre più di assumere quel ruolo di "cabina di regia" per il coordinamento di tutte le azioni che concorrono allo sviluppo del territorio, nel più ampio rapporto di partenariato pubblico/privato.

Questa evoluzione delle norme e della prassi operativa, proprio per gli evidenti benefici che lo strumento del Project Financing può portare al sistema economico nazionale, è stata recentemente presa in considerazione dal disegno di legge (A.C. 2032) che porta le prime correzioni alla legge quadro sui lavori pubblici. Il provvedimento è stato oggetto di una minore attenzione da parte dei media rispetto alla risonanza che ha

avuto la legge obiettivo, ma certamente anch'esso ha un importante rilievo strategico sia per essere un provvedimento "ordinario" sia perché interessa tutti gli enti pubblici. Il documento ha concluso il suo iter il 28/02/2002 presso le Commissioni riunite: VII Ambiente, territorio e lavori pubblici e IX Trasporti, poste e telecomunicazioni; il testo sarà sottoposto a breve all'attenzione dell'Assemblea di Montecitorio.

Già la legge obiettivo, nel proporre un regime speciale di deroga per la realizzazione di infrastrutture e insediamenti produttivi strategici, aveva introdotto quale principio e criterio direttivo la possibilità, nel caso di concessione di costruzione e gestione di un'opera pubblica, la possibilità di corrispondere al concessionario:

- ✓ un prezzo, anche in corso d'opera e nel rispetto dei limiti determinati in sede di gara, in aggiunta al diritto di sfruttamento economico dell'opera;
- ✓ la possibilità di fissare la durata della concessione oltre 30 anni;
- ✓ la possibilità di consentire al concessionario di affidare a terzi i lavori, con il solo vincolo del rispetto della direttiva 93/37/CEE e nei limiti fissati in sede di gara, riducendo così i limiti imposti dalla percentuale minima del 40%.

La legge 109/94 - art. 19, comma 2 – prevede che il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione, possa avvenire anche mediante un prezzo non superiore al 50% del totale dei lavori; questo limite viene soppresso dal DDL e potrà essere determinato di volta in volta, in funzione della redditività prevista dall'investimento. Così l'ente può utilizzare una leva che permette di valutare, per esempio, se il prezzo di una certa tariffa deve essere sostenuta solo dagli utenti del bene o servizio o se può essere "ridistribuito", facendolo gravare in parte sulla collettività. In tal caso è di fondamentale importanza la valutazione di tutte le esternalità di progetto, per capire i reali benefici economici esterni generati dagli investimenti pubblici.

Lo stesso comma "c" dell'art. 5 del ddl A.C.2032, sopprime definitivamente il limite di 30 anni per la durata massima delle concessioni di lavori pubblici. Anche in questo caso la modifica legislativa appare utile poiché il tempo è un elemento che non necessariamente deve essere determinato legislativamente, ma in funzione delle diverse tipologie d'investimento.

I commi "g", "h", e "i" dell'art. 5, affrontano il problema della certezza dei tempi. L'Autorità di Vigilanza, con propria determinazione N° 8/2000, aveva chiarito che solo il termine del 30 giugno per la presentazione delle proposte da parte dei promotori era da considerarsi perentorio, mentre i termini del 31 ottobre per l'individuazione della proposta e del 31 dicembre per l'indizione della gara dovevano ritenersi a carattere sollecitatorio. In effetti, in un'operazione di Project Financing il fattore tempo è molto importante poiché fornisce la necessaria certezza alle varie fasi procedurali ed è condizione essenziale per la valutazione dei rischi del progetto. Il disegno di legge, inoltre, sopprime la data del 30 giugno e indica che le proposte siano rese note entro quindici giorni dalla loro ricezione, mentre la pronuncia da parte delle pubbliche amministrazioni deve avvenire entro sei mesi dalla ricezione delle proposte da parte dei promotori, la gara deve essere bandita entro i successivi tre mesi. La modifica legislativa mira ad eliminare l'unica data entro la quale presentare proposte, a favore di una maggiore flessibilità dei tempi.

Le variazioni previste da DDL cercano di armonizzare i contenuti della legge quadro con lo strumento speciale introdotto con la legge obiettivo, apportando quei correttivi capaci di risolvere, già nel breve termine, le maggiori criticità che impediscono un pieno utilizzo dello strumento del Project Financing. E' chiaro che le potenzialità offerte sono enormi. Abbiamo appena delineato il perimetro del problema, ma non conosciamo ancora le possibili soluzioni; per far questo occorre esplorare vie sempre nuove ed essere carichi di energia e guidati più dalla passione per i risultati che dall'ossessione della forma, per "impadronirsi" nel più breve tempo possibile della capacità di governare la complessità di un'operazione di Project Financing, pur in presenza delle "turbolenze" legislative con le quali chi opera nel settore dei lavori pubblici ormai convive da anni.