

di Alberto Germani (*)

Premesse

Il ricorso al capitale privato nel finanziamento e nella gestione di opere pubbliche attraverso tecniche di *project financing*, si è reso necessario e direi quasi inderogabile negli ultimi anni per due ordini di motivi: il primo, legato alla necessità di riqualificazione di un numero sempre crescente di opere pubbliche, a cui si somma la necessità di effettuare nuovi e cospicui investimenti nel sistema infrastrutturale del nostro paese, il secondo, di rendere più efficiente la spesa pubblica nella fase di gestione delle opere stesse.

Il quadro economico congiunturale

Partiamo da un dato incontestabile: le risorse finanziarie pubbliche necessarie per realizzare il solo Piano generale dei trasporti 2001 – 2010 approvato dal CIPE nel corso del 2001 e comprensivo di interventi per strade ed autostrade, ferrovie, porti, aeroporti ed interporti, ammontano a complessivi 180.000 miliardi di lire (in euro, 90 miliardi), di cui circa 100.000 miliardi di lire (50 miliardi di euro) per gli interventi, più della metà, definiti “prioritari”. Tale importo è quello minimo ipotizzabile per recuperare il ritardo infrastrutturale del nostro paese, che specie nel Mezzogiorno assume caratteri di una vera e propria emergenza: per citare un dato, nel 1998 solo il 23% della rete ferroviaria del Sud era a due binari (contro il 47% del Centro – Nord) ed appena il 2,7% della rete stradale aveva le caratteristiche di un’autostrada (contro il 4,8% del Centro – Nord).

Se a questo sommiamo le necessità di ammodernamento della rete ospedaliera a carico del Servizio sanitario nazionale (il 70% degli 813 ospedali pubblici italiani in attività ha più di 30 anni di vita), i cospicui investimenti nella riqualificazione urbana e nei servizi locali, il rifacimento pressoché integrale della rete di distribuzione idrica del Mezzogiorno, che ha un tasso di dispersione medio di circa il 50%, ci rendiamo conto dell’enormità del volume degli investimenti, non più procrastinabili, da porre in attuazione in un tempo compatibile con le necessità di sviluppo del paese (e soprattutto di alcune zone di esso) per non perdere l’aggancio con i *partner* europei.

Il conto finale è presto fatto: il primo programma di infrastrutture strategiche approvato dal CIPE nella seduta del 21 dicembre 2001 riporta un fabbisogno totale per interventi, da attuarsi in 10 anni, nel settore trasporti, idrico e per la riqualificazione dei sistemi urbani di 243.000 miliardi di lire (126 miliardi di euro), a cui, aggiungo, si devono sommare i fondi per la riqualificazione del patrimonio sanitario.

Qualcosa si è fatto: nel settore ospedaliero, ad esempio, dei 30.000 miliardi di lire di fondi pubblici inizialmente stanziati dalla legge 67/88 per la riqualificazione del patrimonio sanitario, a cui si sono aggiunti altri 4.000 miliardi con la legge 388/2000 (finanziaria 2001), ne risulta ad oggi speso od impegnato in accordi di programma circa l’80%.

Per le opere pubbliche è storia recente l’approvazione, nella cosiddetta “legge obiettivo” dell’elenco delle prime opere strategiche, per le quali sono stati resi disponibili per l’anno 2002 5.350 miliardi di lire (2,8 miliardi di euro), prevedendo di portare la spesa complessiva per il triennio 2002 – 2004 a 46.800 miliardi di lire (pari a 24 miliardi di euro). Si tratta in gran parte di risorse aggiuntive a quelle ad oggi stanziato, a testimonianza del grande sforzo che sarà chiamato a fare il nostro paese per sostenere nei prossimi anni l’ammodernamento infrastrutturale.

L’attenzione è a questo punto spostata su come porre in attuazione questo vasto ed impegnativo programma. Si parte da alcuni semplici assunti:

- La finanza pubblica, pur preminente, non può da sola sostenere l'intero impatto del programma;
- La qualità della spesa pubblica si riassume in due parole assai note: *efficacia* ed *efficienza*, laddove il concetto di efficacia è legato all'idoneità nel raggiungere lo scopo, mentre l'efficienza implica l'economia nell'uso delle risorse a parità di risultato da ottenersi.
- Anche spese al meglio, le risorse non sono illimitate. I progetti vanno valutati (con gli opportuni metodi quantitativi) e, qualora ritenuti fattibili e convenienti, inseriti in programmi che ne definiscano l'ordine di priorità nella realizzazione. La *programmazione* si riconferma come l'attività propedeutica all'attuazione del piano di sviluppo.

L'esigenza del servizio

Riportare il discorso in termini esclusivamente economici sarebbe però senz'altro riduttivo, così come è riduttivo affermare che la Pubblica Amministrazione è animata dal desiderio di esplorare il partenariato pubblico – privato (ed il *project financing* che ne è espressione) mossa unicamente dalla scarsità di risorse pubbliche da destinare agli investimenti.

Vi è un altro aspetto della vicenda, ancora non adeguatamente percepito, che rappresenta una sorta di rivoluzione copernicana e che dovrebbe essere il vero obiettivo di qualsiasi programma di infrastrutturazione: il centro dell'interesse non deve essere l'opera, bensì il servizio. L'interesse finale della pubblica Amministrazione non deve essere tanto quello di realizzare un'opera pubblica in più, quanto quello di avere una fornitura di servizi secondo tempi, costi e modalità prefissate e ad uno standard di qualità garantito.

L'opera pubblica pertanto non ha valore in sé, ma assume importanza in quanto strumento *funzionale* alla soddisfazione di un bisogno collettivo (esigenza di mobilità, di salute, di uso dell'acqua, ad esempio), fatti salvi naturalmente alcuni aspetti di valore e di qualità intrinseci all'opera stessa (un'opera *bella*, ad esempio).

Occorre pertanto mettere in campo modelli alternativi a quelli tradizionalmente noti. La vecchia concezione di costruire le opere pubbliche incentrata sull'appalto e caratterizzata dalla contrapposizione, per non dire conflittualità, fra impresa ed Ente appaltante deve ritenersi oggi superata.

Sono sotto gli occhi di tutti le disfunzioni e gli sprechi di risorse pubbliche che questo ha portato. Oggi si ricercano nuovi meccanismi di partecipazione pubblico – privata, (che vanno sotto il nome di *PPP, Public Private Partnership*) in cui ciascuna parte faccia le cose che gli sono più proprie e nelle quali eccelle: per la Pubblica Amministrazione, la programmazione ed il controllo, per il privato, la realizzazione e la gestione operativa.

In questo processo pertanto i privati sono chiamati a fare la loro parte. Non è un caso che le imprese più moderne hanno scoperto nuove forme di intervento più attive rispetto al passato, e stanno rapidamente orientando il loro portafoglio lavori dall'appalto tradizionale alle concessioni di pubblici servizi o ad altre forme innovative (es. *global service*), tra cui il *project financing*.

Il project financing

Il *project financing* è un meccanismo di partecipazione pubblico – privata nella realizzazione di opere pubbliche in cui, ormai è universalmente noto, al privato si chiede di anticipare, in tutto o in parte, le risorse finanziarie necessarie alla costruzione dell'opera stessa, recuperando poi l'investimento effettuato nella successiva gestione (la legge parla di *sfruttamento economico*).

Tralasciando gli aspetti puramente accademici della materia, oggetto di una ormai vasta letteratura, mi preme dire che l'esperienza di un anno e mezzo di attività nell'Unità Tecnica Finanza di Progetto ha evidenziato che il successo nel ricorso al PF per la realizzazione di opere pubbliche è fortemente condizionato dall'esistenza delle seguenti condizioni:

1) Esistenza di un mercato tariffabile

Il *project financing*, come sapevamo, non è la soluzione a tutti i mali. Il *project financing* ha trovato finora applicazione prevalentemente nei casi in cui sia possibile individuare un sistema di ripagamento *certo* dell'investimento, attraverso meccanismi tariffari posti a carico degli utenti finali del servizio. Questa caratteristica, che contraddistingue le opere cosiddette *calde*, circoscrive l'applicazione *tout-court* del PF a quei casi in cui esista e sia identificato il *mercato* dell'iniziativa (in termini di numero di utenti) e vi sia una propensione al pagamento dei servizi, tramite tariffa, da parte degli utenti finali.

Ad esempio, fatte salve criticità di ordine diverso, sono oggetto di investimenti di successo in PF i settori delle *utilities* (distribuzione acqua, gas, energia – il PF in Italia è nato proprio nella produzione di energia elettrica -), della sosta, dei servizi di mobilità e trasporto, dello sport e del tempo libero (impianti sportivi e ricreativi, palazzetti dello sport, ecc.).

Per le cosiddette opere *fredde*, ad esempio sanità e carceri, in cui il pagamento dei servizi è a carico della pubblica amministrazione attraverso la fiscalità generale, è necessario trovare meccanismi di sostituzione nei pagamenti al concessionario privato, sperimentati al livello internazionale ad esempio come *shadow tolls*, ma che in Italia sono ancora allo stato di pura ipotesi.

La “nuova frontiera” dell'applicazione del *project financing* in Italia, sulla quale l'Unità Tecnica è direttamente impegnata, sarà proprio nel consentire all'operatore privato di investire in questi settori, nei quali il servizio usufruito dai cittadini viene oggi materialmente pagato dall'Ente pubblico (si pensi ad esempio al Servizio sanitario nazionale), e dove occorre definire le modalità di pagamento al concessionario dei servizi erogati in fase di gestione.

2) Certezza del quadro normativo e programmatico

La corretta definizione da parte della PA del quadro programmatico e la bontà dei documenti prodotti a supporto, primi fra tutti i piani urbani variamente nominati, gli studi di fattibilità, i progetti sul territorio formano l'indispensabile quadro delle certezze senza il quale non può svilupparsi l'interesse del privato. Solo con l'introduzione del piano triennale è stata posta la base per l'individuazione e la messa a fuoco sistematica delle necessità di servizi ed infrastrutture sul territorio. Il piano triennale deve essere visto non come un adempimento amministrativo, ma come un vero e proprio documento programmatico di intenti dell'Amministrazione.

Un risvolto importante di questo aspetto è costituito dalla convinzione con la quale l'Amministrazione o l'Ente, specie locale, affronta il ricorso al PF per una data opera pubblica.

E' vero che la legge consente al promotore di fare proposte alla PA solo sulla base del piano triennale, senza attendere un esplicito avviso o bando. La ricezione di una proposta da parte di un'Amministrazione non preparata o non adeguatamente motivata viene però sovente vissuta con una certa apprensione più che come un'opportunità.

Il promotore dovrebbe privilegiare allora l'interlocuzione con quelle Amministrazioni, in numero sempre crescente, che affrontano in modo consapevole lo strumento del PF, ne conoscono i vantaggi e decidono esplicitamente di farci ricorso per alcune determinate iniziative.

3) Definizione della fattibilità degli interventi prima dell'attivazione del *project financing*

Assume crescente importanza nella definizione di un progetto con ricorso alla finanza privata l'individuazione della fattibilità dell'opera, ovvero l'individuazione dei bisogni della PA che con quell'opera si vanno a soddisfare, le eventuali cause ostative alla sua realizzazione, l'impatto socio-ambientale, i costi e tempi della sua costruzione ed entrata in esercizio.

Questo implica che l'Amministrazione o l'Ente pubblico concedente abbia già svolto un po' di lavoro in casa, consistente nella *pianificazione e programmazione* dell'intervento.

Deve esistere uno studio di fattibilità anche semplificato della proposta da richiedere, previsto peraltro dal piano triennale, in cui l'Ente appaltante abbia già espresso chiaramente gli obiettivi ed i parametri progettuali attesi, a cui i promotori dovranno attenersi nel presentare le loro proposte.

Alternativamente, la PA può richiedere al mercato, con un atteggiamento non prescrittivo, proposte di soluzione ad alcuni problemi individuati, ma devono essere già stati esattamente inquadrati dall'Amministrazione i propri *bisogni* e le *esigenze del servizio* da soddisfare.

L'indeterminatezza rischia di far lavorare a vuoto i privati nelle proposte e l'Amministrazione nella valutazione.

4) Verifica della conformità urbanistica dell'opera

Un aspetto importante è relativo alla conformità urbanistica dell'opera. Si ricorda in proposito che l'art. 37-*bis* prevede espressamente che le proposte sottoposte alle Amministrazioni devono essere relative “(...) *alla realizzazione di lavori pubblici o lavori di pubblica utilità, inseriti nella programmazione triennale di cui all'articolo 14 comma 2, ovvero negli strumenti di programmazione formalmente approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente (...)*”.

Il problema sorge quando l'intervento non è conforme allo strumento urbanistico (ma evidentemente inserito nella programmazione triennale, altrimenti la proposta sarebbe irricevibile). A seguito della dichiarazione di pubblico interesse, l'Amministrazione si attiverà “per motivate ragioni di pubblico interesse” (art. 14 comma 8 ultimo periodo) con le procedure di cui all'art. 1 legge 1/78 (approvazione progetto preliminare da parte del Consiglio comunale) oppure con le procedure di cui all'art. 27 comma 5 legge 142/90 (conferenze di servizi ed accordi di programma). La procedura della legge 1/78, per la quale era sufficiente l'approvazione del solo progetto preliminare per costituire variante al piano, è stata recentemente abrogata dal TU espropri (DPR 327/2001), la cui entrata in vigore è slittata al 30 giugno 2002, e sostituita dalla richiesta di variante sul progetto definitivo.

Questo potrebbe creare una potenziale situazione di incertezza sia rispetto alla normativa sul piano triennale, sia rispetto alla procedura del promotore, per entrambe le quali il progetto preliminare è il documento di riferimento per le considerazioni di tipo urbanistico.

Concludendo, un'opera non conforme dal punto di vista urbanistico, se non vengono prese le opportune contromisure in fase di impostazione, potrebbe non garantire le certezze necessarie per poter attirare il capitale privato, ed essere invece un rischio per l'Amministrazione di possibili condizioni sospensive durante l'iter amministrativo di approvazione.

5) Equa ripartizione dei rischi di progetto

L'elemento del rischio per il privato è inserito in maniera organica nel concetto di concessione di costruzione e gestione, di cui il *project financing* è un caso di specie.

Tale aspetto, ribadito recentemente a livello di normativa comunitaria, impone che il privato concessionario si assuma una quota di rischio dell'operazione. Non è accettabile una proposta di PF in cui il proponente venga ad esempio remunerato a tariffa fissa, indipendente dall'erogazione e dall'effettivo utilizzo del servizio, accollando all'Ente concedente il cosiddetto *rischio di mercato*, oppure scarichi sulla parte pubblica gli oneri conseguenti a imprevisti tecnici e costruttivi occorsi nella realizzazione dell'opera.

Viene pertanto definita, nella *risk allocation*, la ripartizione dei rischi dell'operazione fra parte privata e pubblica. La “regola aurea” che si riscontra in campo internazionale è quella di caricare un rischio specifico alla parte che lo può sostenere a costi minori, senza cioè far gravare sulla collettività, sotto forma di aumento delle tariffe per i servizi resi, il costo di una sbagliata, od impropria, allocazione dei rischi.

L'esistenza di un piano economico – finanziario e di una formula contrattuale ben equilibrati sotto il profilo della *risk allocation* è garanzia di serietà della proposta.

Spesso invece si è riscontrato un approccio, specie da parte privata, eccessivamente prudente. La lettura delle proposte presentate dai promotori alla PA mette in luce sovente una non equa ripartizione

del rischio fa le parti, tendendo a scaricare sulla parte pubblica ogni genere di rischio non quantificabile. Uno dei meccanismi canonici usato dal privato per cautelarsi, ad esempio, è l'aumento ingiustificato della stima del costo di costruzione.

Le proposte così impostate devono necessariamente essere riportate a valori più equi, tenendo presente che quasi sempre al costo di costruzione è associata la richiesta di un contributo pubblico in forma di percentuale, e pertanto maggiore è il costo esposto, maggiore sarà il contributo richiesto.

Il mercato del PF dal 2000 ad oggi

Partiamo da un dato incontestabile: parlando di articolo 37-*bis*, è vero che fino ad ora si è assistito ad un forte divario tra le procedure avviate e quelle concluse positivamente con l'aggiudicazione al concessionario. Il fatto "tecnico" sottostante è causato generalmente o da una dilatazione estrema dei tempi di valutazione, per cui le stesse vanno avanti con grande difficoltà, oppure da una mortalità delle proposte.

Sia detto per inciso, la dilatazione dei tempi non è sempre dovuta a ritardi ed inefficienze della Pubblica Amministrazione, quanto molto spesso alla necessità di richiedere ai privati aggiustamenti ed integrazioni di carenze riscontrate nelle proposte, al fine di renderle compatibili con il pubblico interesse che le ha sollecitate.

L'Unità Tecnica ha fornito assistenza nel corso del suo primo anno e mezzo di vita a circa 100 progetti arrivati dalle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, in tutti i settori coperti dal servizio pubblico.

La preferenza, per numero di iniziative pervenute, è per *l'edilizia sociale e pubblica*: ospedali, uffici pubblici, interventi di riqualificazione urbana, settore nel quale si è concentrato quasi il 50% dei progetti.

Osservando invece il volume di investimenti, il settore prevalente è stato *il trasporto pubblico e viabilità* (strade, porti, aeroporti, mobilità locale), che ha totalizzato circa l'80% dei quasi 20.000 miliardi di valore complessivo dei progetti esaminati.

Si è osservata, infine, una significativa numerosità dei progetti di piccolo valore, soprattutto nel settore degli *impianti sportivi e per il tempo libero*, per i quali l'investimento modesto, la possibilità di un ripagamento attraverso una tariffa posta a carico degli utenti e la relativa semplicità del quadro autorizzativo ne rende meno problematico l'avvio.

Conclusioni

Per brevità si è dovuta omettere la trattazione di aspetti importanti, quali ad esempio il ruolo dei finanziatori e del sistema bancario nella finanza di progetto.

Si può però trarre alcune conclusioni su quanto detto, e sulla più probabile evoluzione del mercato del *project financing* in Italia:

1. Anzitutto, si osserva da due anni a questa parte un deciso miglioramento della qualità delle proposte, oltre ad una aumentata consapevolezza della parte pubblica. Si può concludere pertanto che la risposta del mercato è senz'altro positiva, in termini di qualità e quantità;
2. L'aumentata consapevolezza dell'importanza dello strumento crea il presupposto per alcune modifiche legislative allo studio, finalizzate al superamento, in tempi brevi, delle rigidità che l'attuale normativa ha imposto ai meccanismi di attuazione del *project financing*, e che sarebbe peraltro stato impossibile rilevare se non dopo una verifica "sul campo" della procedura attuativa del PF;
3. La convinzione che sia necessario un diverso modo di erogare i servizi pubblici, dove prevalgano i concetti, rafforzati in sede europea, di competitività fra gli operatori, progressiva eliminazione delle rendite "di posizione" a vantaggio di una maggiore attenzione alla qualità ed all'efficienza.

Vi è ancora molto lavoro da fare in questa direzione, e soprattutto è necessario un “salto culturale” degli operatori, pubblici e privati.

Personalmente ritengo che tale salto culturale si debba concretizzare sotto due aspetti:

- da parte pubblica, la consapevolezza della centralità del proprio ruolo nella programmazione e nel controllo delle opere, e dell'importanza delle stesse;
- da parte privata, la necessità di sviluppare competenze nella gestione tecnico – economica dei servizi, anche sotto forma di aggregazioni con soggetti esperti in apposite società – veicolo, oltrechè nella costruzione delle infrastrutture, che tradizionalmente vede preparate le imprese italiane del settore.

Alberto Germani - 21 febbraio 2002