

Project financing e opere pubbliche

L'applicazione del project financing negli Enti locali per realizzare le infrastrutture necessarie al miglioramento della competitività è una modalità non ancora pienamente sfruttata, nonostante i suoi enormi potenziali

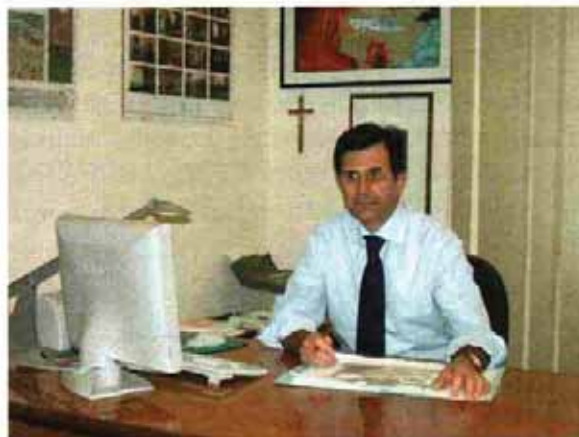
Il recente convegno tenutosi a Copparo (FE) a cura dell'Associazione City Management è stato un importante momento di riflessione per fare il punto sull'applicazione del Project Financing nell'esperienza degli Enti locali, per analizzarne i successi e gli insuccessi, per capire quali sono gli elementi 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. 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 alla promozione del territorio, attraverso nuovi modelli che vedono sempre più nel rapporto pubblico/privato una nuova via per lo sviluppo competitivo dei sistemi locali. 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

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. Pertanto 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.



Alfredo D'Ercole
consigliere dell'Associazione
City Management

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. 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, 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 "distribuito", 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 generati dagli investimenti pubblici.

Il fattore Tempo

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 pe-



rentorio, 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. Occorre esplorare vie nuove 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.

*Alfredo D'Ercole
Consigliere dell'Associazione
City Management*