

IL PROJECT FINANCING: RECENTI INIZIATIVE

LEGISLATIVE E PROBLEMI APPLICATIVI.

LE PROSPETTIVE DELLE IMPRESE

Trento, 5 aprile 2002

Intervento del Dott. Antonio Gennari

Direttore dell'Area Economia delle Costruzioni dell'ANCE

- L'incidenza degli investimenti in costruzioni sul PIL in Italia rispetto ai principali Paesi dell'Unione europea risulta inferiore di 3-4 punti percentuali. In particolare, **mentre in Italia gli investimenti in costruzioni rappresentano il 7,9% del Prodotto Interno Lordo, in Germania tale rapporto è pari al 12,3% del PIL, in Francia il 8,6%, in Spagna il 15,5%**. Questi dati dimostrano che le costruzioni, anche in contesti economici sviluppati, continuano a rappresentare un fattore importante per la crescita.

Nel 1999 l'Italia presentava un rapporto tra investimenti in opere pubbliche e PIL che la poneva in ultima posizione tra i Paesi europei, con un'incidenza dell'1,5% contro una media europea del 2,6%.

Tale divario si è protratto per tutto il decennio passato, con una minor spesa quantificabile in 205.000 miliardi in meno rispetto alla media europea.

Quest'andamento particolarmente negativo dell'Italia nel corso degli anni '90 ha contribuito ad **ampliare ulteriormente il gap infrastrutturale** già esistente rispetto agli altri paesi.

Appare immediatamente chiaro, quindi, che siamo di fronte a due urgenze: l'adeguamento dell'Italia rispetto ai Paesi industrializzati e il recupero del ritardo delle regioni meridionali rispetto a quelle del Centro-Nord.

E' ancora molta la strada da fare per recuperare il ritardo infrastrutturale dell'Italia e per adeguare il territorio alle nuove esigenze dell'abitare e del produrre.

IL CONTRIBUTO DEL PROJECT FINANCING

- Un contributo importante al recupero del ritardo italiano può provenire anche dal risparmio privato, attraverso lo strumento del **Project financing**, ma occorre chiarire che **tali iniziative non sono e non saranno sufficienti** a soddisfare l'enorme richiesta di ammodernamento del territorio.

Lo dico perché capita sempre più spesso di ascoltare dichiarazioni di decisori pubblici che si rivolgono al settore privato sperando, in questo modo, di reperire le risorse altrimenti insufficienti.

Il Governo, nel DPEF per il periodo 2001-2006, evoca un massiccio ricorso ai capitali privati per la realizzazione delle infrastrutture, proprio nel momento in cui **la finanza di progetto è sotto accusa per i suoi scarsi successi e per la sua esasperante lentezza nel partire.**

Come risolvere tale contraddizione?

Per essere onesti, occorre ricordare che **anche nel Regno Unito**, dove il project financing è nato e si è sviluppato, **sono dovuti trascorrere diversi anni** prima che dagli annunci si giungesse ai primi progetti realizzati.

Anche lì si ritenne opportuno compiere un'approfondita analisi per individuare le *“problematiche di applicazione”* e le ragioni dello stentato decollo dello strumento.

Fu così che si decise di introdurre sostanziali cambiamenti per venire incontro ai pressanti bisogni di maggiore efficienza procedurale, soprattutto con specifiche raccomandazioni per snellire le procedure relative all'approvazione dei progetti.

Inoltre, nel Regno Unito **il Project Financing non è mai stato considerato come un semplice strumento di finanziamento per mutuare capitali dal settore privato**. L'obiettivo principale è stato sempre quello di creare un meccanismo in grado di produrre un'alta redditività degli investimenti, ottenuta grazie alla grande libertà innovativa nelle fasi progettuali e realizzative degli operatori privati, nonché dalla loro abilità nella gestione, con un vistoso miglioramento delle performances dei servizi prestati.

E' chiaro, quindi, che il settore privato non può essere chiamato a sostituirsi, *tout court*, alla Pubblica Amministrazione, perché **non ogni opera pubblica è realizzabile in finanza di progetto**, ma solo quelle che soddisfano certi requisiti di redditività che consentano un ritorno delle risorse investite.

La Pubblica Amministrazione dovrà continuare a fare la sua parte, garantendo un adeguato flusso di risorse, stabile nel tempo, senza che il Project financing si configuri come un alibi per il disimpegno delle amministrazioni pubbliche.

LE PRIME ESPERIENZE

- L'ANCE ha effettuato una prima analisi delle proposte fino ad ora presentate, dalla quale emerge **l'estrema variabilità nelle dimensioni degli interventi, molti dei quali appaiono concentrarsi su importi di ridotte dimensioni**.

Ciò determinerà una positiva diffusione del meccanismo sul territorio, e la nascita di un nuovo rapporto fra operatori e Pubbliche Amministrazioni, per rispondere al meglio alle esigenze dei cittadini.

Per questo la definizione più appropriata deve porre l'accento sul partenariato pubblico-privato.

- Il procedimento del promotore, inoltre, modifica i tradizionali ruoli delle imprese di costruzioni, non più semplicemente classificabili in

“promotori/costruttori” ed “appaltatori”, ma che con la procedura del promotore possono assumere **un ruolo finalmente propositivo anche in merito alla realizzazione e gestione di opere pubbliche.**

L'IMPORTANZA DELLA PROGRAMMAZIONE DA PARTE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

- Per far funzionare la procedura del promotore è necessaria una **particolare attenzione** da parte della pubblica amministrazione **alla stesura del piano triennale delle opere pubbliche.**
- **Le amministrazioni devono identificare, con chiarezza, i bisogni pubblici** che intendono soddisfare, **e lasciare al mercato il compito di definire il risultato finale.** Solo con una programmazione così fatta le opere realizzate a valle saranno efficaci ed il contributo dei privati sarà decisivo.
- Sulla base di un'analisi preventiva che identifichi il quadro dei bisogni, i singoli interventi dovranno essere inseriti dalle Amministrazioni nel programma triennale, attraverso la predisposizione di studi di fattibilità. E' in questo momento che l'amministrazione valuterà la sua disponibilità a contribuire alla realizzazione dell'opera.

E' opportuno ricordare che sono tre le variabili essenziali che governano le operazioni di project financing:

- il livello delle tariffe
- la durata della concessione
- il livello del contributo pubblico.

Con una programmazione ben fatta, la predisposizione da parte del promotore del progetto preliminare e del piano economico-finanziario, necessario a dimostrare l'equilibrio finanziario del progetto, saranno più

mirati alle effettive esigenze dell'Amministrazione ed a rispondere ai fabbisogni identificati.

- **E' senz'altro utile che i promotori privati propongano alle Amministrazioni interventi da realizzare in finanza di progetto** da inserire nel piano triennale delle opere pubbliche, fermo restando la responsabilità di tale decisione e la definizione degli obiettivi da raggiungere in capo alle stesse amministrazioni. E', quindi, positiva la previsione contenuta nel DDL collegato alla legge finanziaria 2002 sulle infrastrutture di formalizzare la presentazione di eventuali proposte d'intervento e studi di fattibilità, senza che la loro eventuale valutazione positiva determini alcun diritto per il proponente.

- **Anche la disposizione che impone alle Amministrazioni di diffondere un'informativa preventiva, che ne DDL è stato chiamato "avviso indicativo"** sulle opere inserite nel piano triennale da realizzare in finanza di progetto, accoglie una richiesta ripetutamente espressa dall'ANCE per rendere più efficace la procedura.

- Il disegno di legge offre anche alle **fondazioni bancarie e alle camere di commercio** la possibilità di presentare studi di fattibilità o proposte di intervento, fino ad aggregarsi alla presentazione di proposte di realizzazione.

GLI ELEMENTI DI CRITICITÀ DEL PROCEDIMENTO

- La procedura in vigore presenta punti di debolezza che ostacolano un'effettiva crescita dello strumento della finanza di progetto. Mi permetto, quindi, di esprimere alcune osservazioni che, spero, potranno essere utili per il miglioramento del procedimento.

LA PROCEDURA DI PRESENTAZIONE DELLE PROPOSTE

- L'art. 7 del D.d.l. collegato alla finanziaria impone importanti modifiche all'intera procedura per la presentazione delle proposte da parte dei promotori, con la soppressione del 30 giugno di ogni anno entro cui le proposte di intervento devono essere presentate, e la conseguente soppressione delle altre date di scadenza (31 ottobre e 31 dicembre) previste dalla procedura per le varie fasi. Tali modifiche intervengono profondamente anche sul processo di valutazione delle proposte e di comparazione tra diverse soluzioni realizzative.

Il nuovo procedimento si può sintetizzare nel modo seguente:

- **Entro venti giorni** dalla redazione dei programmi triennali **le amministrazioni pubblicano**, presso la propria sede per 60 giorni e sul sito internet identificato con specifico Decreto del Presidente del Consiglio, **un avviso indicativo** contenente la lista di interventi realizzabili in finanza di progetto;
- **Dopo tre mesi** da tale pubblicazione i promotori possono presentare le proprie proposte.
- La procedura prevista dal disegno di legge in commento prevede che, **ricevuta la prima delle proposte di intervento** le amministrazioni provvedano, entro i successivi 15 giorni, a nominare un responsabile di procedimento, verificare la completezza dei documenti presentati e, soprattutto, **pubblicare un avviso** presso la propria sede per 60 giorni e su un sito internet che sarà identificato con specifico Decreto del Presidente del Consiglio;
- **Entro tre mesi dalla pubblicazione dell'avviso** possono essere presentate proposte diverse da parte di altri promotori. Trascorsi i due mesi le amministrazioni non potranno prendere in considerazione altre proposte ricevute;
- Se una delle proposte presentate nei due mesi successivi fosse più conveniente della prima **il primo proponente avrà la possibilità di migliorare la propria proposta** ed essere designato promotore;

- **Entro 6 mesi dalla ricezione della prima proposta** (ma sarà possibile, ove necessario stabilire un periodo più lungo) l'amministrazione dovrà pronunciare il pubblico interesse per la proposta scelta;

Entro tre mesi dalla pronuncia di pubblico interesse **le amministrazioni dovranno aggiudicare la concessione, anche con una procedura di appalto concorso;**

- **OSSERVAZIONI**

La strada scelta dal Governo di sopprimere le date della procedura e consentire una "proposta continua" degli interventi non sembra essere la soluzione del problema. Al contrario, **tale previsione non sembra tutelare, per diverse ragioni, ne' le amministrazioni pubbliche, ne' i possibili promotori.**

In questo modo, infatti, **alle amministrazioni si richiederà un impegno continuo in un'attività di valutazione** che richiede risorse spesso non sufficientemente presenti nella stessa amministrazione.

Per i promotori questo regime di "proposta continua" determinerà una "corsa" alla presentazione della proposta, nella quale a pagare il prezzo più alto saranno quelli più seri, che dedicano risorse e tempo alla predisposizione di proposte ben fatte e con maggiori possibilità di successo.

- In secondo luogo, in mancanza di un termine formale per la presentazione c'è il **rischio che le informazioni possano circolare sul mercato in modo non omogeneo**, creando una situazione classica di "asimmetria informativa", che nuoce fortemente il principio di pari opportunità tra i soggetti coinvolti nel procedimento. Nessun promotore sarebbe disposto a presentare una proposta con il rischio che altri, sollecitati dall'amministrazione, possano copiarne l'idea creativa in una fase precedente la gara a valle.
- Occorre sottolineare, poi, che la proposta approvata dalla Camera introduce nel procedimento un'ulteriore competizione, che nella procedura vigente si

svolge semplicemente con la presentazione delle diverse proposte da parte di tutti gli aspiranti promotori entro una scadenza valida per tutti.

- **La conseguenza di questa “corsa” alla presentazione delle proposte, ed i tempi scarsi per avanzare soluzioni alternative, sarà un peggioramento della qualità delle singole proposte, con un grave danno all’efficienza del sistema.**
- Sarebbe opportuno, quindi, **mantenere la scadenza del 30 giugno** di ogni anno per la presentazione delle proposte, **e di fissare nel 31 dicembre** di ogni anno una seconda scadenza, **da utilizzare nel caso in cui entro la prima non siano pervenute proposte di intervento.**

La fissazione di una seconda data per la presentazione delle proposte eviterebbe che, nel caso in cui non fossero presentate proposte entro il 30 giugno, si debba attendere fino al 30 giugno successivo per presentare proposte di intervento.

Alternativamente, si potrebbe prevedere che **siano le stesse Amministrazioni aggiudicatrici a fissare un termine massimo entro il quale i promotori possono presentare le proprie proposte.** In questo modo la procedura risulterebbe semplificata e maggiormente flessibile.

Sia nella prima ipotesi, sia nella seconda si darebbe ai mercati la certezza della scadenza, condizione necessaria affinché le imprese possano **organizzare al meglio la propria struttura produttiva**, cosa che ogni impresa ha il diritto e il dovere di fare, per operare in efficienza.

- Sulla previsione di fissare dei **tempi massimi di risposta da parte delle amministrazioni** - 120 giorni per la valutazione della proposta e 90 giorni per l'aggiudicazione della concessione -, anch'essa prevista dal disegno di legge collegato alla finanziaria, la valutazione dev'essere positiva, proprio per quella richiesta di certezze, da parte degli operatori, di cui parlavo prima.

- Un altro punto su cui intervenire riguarda la procedura di pubblicazione dell'avviso indicativo da parte delle amministrazioni aggiudicatrici che, così fatta, non garantisce la massima trasparenza di tale strumento informativo. E', quindi, necessario che la sua pubblicazione avvenga con le modalità di cui all'art. 80, DPR n. 554/99, ed il successivo all'Osservatorio sui lavori pubblici per la sua pubblicizzazione.

I LIMITI IMPOSTI DALLA LEGGE

- **Il D.d.l. collegato alla Finanziaria prevede la soppressione del limite del 50% al contributo concedibile per garantire la sostenibilità economica dell'operazione e della durata massima di 30 anni del periodo di concessione.**

Tale scelta è senz'altro condivisibile, perché non c'è ragione economica che giustifichi la previsione di limiti massimi che non considerano situazioni, che pure possono verificarsi, particolarmente complesse da punto di vista finanziario.

E' chiaro che **in capo all'imprenditore dovrà necessariamente permanere un rischio**, senza il quale si dovrebbero applicare le regole proprie degli appalti pubblici.

- Un'altra modifica da condividere è quella che **libera il concessionario qualificato per l'esecuzione dei lavori dall'obbligo di appaltare a terzi il 30% del valore dell'intervento**; Infatti, sebbene tale previsione trovasse ragione nella tutela del tessuto produttivo di minori dimensioni, **di fatto determina, a carico del concessionario, un aumento dei costi**, a causa dei rischi connessi all'applicazione di procedure pubbliche per l'affidamento a valle dei lavori.
- Un modifica da giudicare positivamente riguarda **la possibilità concessa anche alle società di revisione di asseverare le proposte dei promotori**, superando, in questo modo, l'esclusività che la legge 109 affidava alle sole banche.

LA TUTELA DEL PROMOTORE

- Il procedimento del promotore determina con chiarezza alcuni elementi di incentivazione della concorrenza.

Nella tutela della proposta creativa del promotore, la procedura, però, non è altrettanto forte.

Occorre trovare soluzioni che, accanto al corretto e auspicabile rispetto della concorrenza nelle fasi della scelta del concessionario, **garantiscono che l'ideazione e la definizione creativa della proposta non siano impropriamente sottratte al soggetto proponente.**

Per soddisfare quest'ultima esigenza si possono avanzare alcune proposte:

- **Il meccanismo di rimborso delle spese sostenute dai competitori** per la presentazione delle offerte può costituire un ostacolo all'effettivo sviluppo del procedimento, in quanto rischia di favorire eccessivamente il competitor non vincitore, che potrebbe incassare rimborsi notevolmente superiori ai costi effettivamente sopportati, con il rischio di far nascere i **"professionisti del 2,5%"**, che avanzano proposte non per ottenere la concessione, bensì per incassare le spese dichiarate dal promotore.

La nuova procedura garantisce **tale rimborso solo nelle procedure di appalto concorso**, mentre è soppresso nella procedura esistente, cioè nel caso di licitazione privata seguita dalla procedura negoziata;

- Inoltre, **gli elementi costitutivi della proposta** che appaiono maggiormente sensibili alle esigenze di tutela del diritto d'autore del promotore, come il piano economico-finanziario, **dovrebbero essere offerti ai competitori in forma sintetica**. Su tale questione l'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici ha affermato una conclusione assolutamente in linea con tale proposta, affermando che a base della gara dev'essere posto il progetto preliminare presentato dal promotore e quegli elementi del piano economico finanziario che risultano determinanti per la determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

In questo modo si otterrebbe il duplice beneficio di salvaguardare i diritti del promotore e di stimolare i competitori ad individuare nuove soluzioni accessorie e diverse caratteristiche della gestione, che rappresentano il vero valore aggiunto di ogni proposta.

Infatti, l'esigenza di innovazione nella fase competitiva dovrebbe consigliare alle amministrazioni concedenti di **richiedere ai competitori variazioni sostanziali alla proposta del promotore**, per evitare che il prezzo sia l'unica variabile sensibile sulla quale scegliere il realizzatore ed il gestore dell'opera.

LA DISCREZIONALITÀ DELLA P.A.

- **Con riferimento alla procedura negoziale per la determinazione della proposta più vantaggiosa, appare necessario che vengano diffuse delle "linee guida"** sulla base delle quali le Amministrazioni pubbliche possano confrontare le proposte in modo corretto e trasparente, ed evitare che l'unica possibilità di confronto sia sulle variabili monetarie coinvolte.

E' opportuno chiarire che per essere economicamente più vantaggiosa un'offerta dev'essere "complessivamente" migliore di un'altra, considerando tutte le variabili presentate dalle diverse proposte.

LE OPERE FREDDE

- Il DDL ha affrontato anche il problema delle cosiddette "opere fredde", cioè quegli interventi, che pur non avendo rientri tariffari l'amministrazione pubblica intende far realizzare e gestire da soggetti privati e per i quali è pronta a pagare un corrispettivo per la prestazione del servizio o in termini finanziari o con il trasferimento di beni pubblici.

Secondo il testo approvato dalla Camera, "le amministrazioni aggiudicatrici possono **affidare in concessione opere destinate alla utilizzazione diretta** della pubblica amministrazione, in quanto funzionali alla gestione di servizi pubblici, **a condizione che resti al concessionario l'alea economico-finanziaria della gestione dell'opera**".

LA CESSIONE DI BENI IMMOBILI COME CONTRIBUTO PUBBLICO

- Infine, vorrei affrontare il problema, particolarmente sentito Pubbliche Amministrazioni, di poter utilizzare i beni del proprio patrimonio come contributo alla realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità ad opera di soggetti privati.

Questa possibilità può sicuramente offrire un'utile spinta alla diffusione del procedimento sul territorio, perché, spesso, **le Amministrazioni pubbliche si confrontano con ristrettezze finanziarie, ma possono vantare una notevole quantità di beni immobili in grado di essere efficientemente utilizzati.**

L'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici ha recentemente fornito una risposta positiva in merito alla possibilità che il contributo pubblico offerto al concessionario per garantire l'equilibrio economico-finanziario dell'opera sia costituito dalla cessione, in diritto di superficie, di un'area di proprietà della stazione appaltante, invece che in forma esclusivamente pecuniaria.

Al riguardo, però, possono presentarsi **diverse fattispecie**, che occorre identificare per garantire la correttezza sull'utilizzo di tale opportunità

1° caso: Possibilità di prevedere attività diverse da quelle oggetto dell'intervento, all'interno della struttura

Nella concessione di lavori pubblici la controprestazione a favore del concessionario consiste unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente tutti i lavori realizzati.

Quindi l'inserimento nella proposta di intervento, di altre attività commerciali, in grado di innalzare la redditività dell'operazione, appare assolutamente percorribile.

2° caso: Possibilità di cessione in diritto di superficie o di proprietà di una parte dei beni oggetto dell'intervento

Tale previsione dev'essere espressamente prevista nel bando di gara come elemento di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, rispettando in tal modo i principi di concorrenza e trasparenza della procedura.

Già l'art. 5 della legge 122/89 (Parcheggi), consentiva la costituzione di diritti di superficie fino a 90 anni su parte o sull'intera area

3° caso: Possibilità di cessione in diritto di superficie o di proprietà di beni immobili distinti da quello oggetto dell'intervento

Naturalmente tale possibilità dovrà avvenire in un contesto di trasparenza che garantisca la concorrenza tra le proposte.

E' opportuno che i beni offerti dall'Ente pubblico presentino un collegamento funzionale-strutturale con l'opera, o le opere, principali.

5 aprile 2002