

# IL PROJECT FINANCING IN ITALIA

di Tatiana Mussa

Già da anni la nostra Rivista pubblica stralci di tesi di laurea - inviateci da soci del CAFI - su materie economiche e giuridiche ritenute meritevoli di particolare apprezzamento ed utili per migliorare l'efficienza dei pubblici servizi ed in particolare di quello ferroviario.

Di regola la stesura delle tesi stesse è stata agevolata dal Collegio, che ha posto a disposizione degli studenti le strutture e documentazioni di cui dispone indirizzandoli sull'acquisizione di dati e notizie spesso non facilmente reperibili. Il risultato è stato sempre più che positivo ed ha anche consentito di consolidare il legame fra il mondo universitario e le ferrovie.

La tesi di laurea che presentiamo ora all'attenzione dei lettori tratta una materia di ampio rilievo per l'intera collettività nazionale e per la salute e la sicurezza dei cittadini. Ci riferiamo al sistema di esecuzione delle opere pubbliche in Italia, dalla fase di acquisizione delle risorse fino al loro impiego, con le anomale situazioni di disagio e le irregolarità che spesso la connotano.

Lo stato attuale è ben noto. Ancora una volta si prevedono stanziamenti di somme enormi; ancora una volta si approvano provvedimenti di legge in cui è evidente la ricerca di soluzioni rapide ed efficaci per superare gli ostacoli ormai stratificati riferiti, fin dalla fase iniziale, a procedimenti amministrativi vetusti e ad ingra-

naggi che appaiono a prima vista perfetti e ben lubrificati ed in cui basta invece un granellino di sabbia per provocare la crisi.

Il CAFI, nel suo piccolo, cerca di contribuire a superare questo stato di cose.

Il libro che abbiamo pubblicato negli ultimi giorni del 2002 "**La Legge Obiettivo: Infrastrutture ed insediamenti produttivi**" è di grande utilità per gli operatori. Altrettanto lo sarà quella in corso di stampa "**La legislazione sui lavori pubblici**".

Il CAFI pone inoltre a disposizione il proprio sistema di comunicazione interattiva (call center) per avviare, con la collaborazione degli autori dei libri (di regola persone di indubbia competenza ed autorevolezza), una immediata ed efficace attività conoscitiva tesa alla corretta interpretazione della norma ed al superamento di difficoltà procedurali, salva restando - ovviamente - la natura orientativa di tale attività.

Non bisogna ignorare, infatti, che più spesso di quanto appaia, l'inizio di una fase del procedimento si arresta per il sorgere di una incerta formulazione della norma, che potrebbe essere in realtà facilmente superabile da parte di chi è a conoscenza del suo iter formativo.

Questa lunga premessa, della quale ci scusiamo con i lettori, ci ha un po' "deviato" (usando un linguaggio ferroviario), dal nostro scopo iniziale che è quello di presentare l'opera della neo dottoressa Tatiana Mussa, per

la parte riferita al "Project Financing in Italia".

L'argomento è di immediata attualità e di esteso interesse.

Ce ne siamo già occupati in altri numeri de "L'Amministrazione Ferroviaria" con un'altra tesi, ma sono ora intervenute ulteriori "novelle" legislative che rendono più aperto l'accesso a tale istituto e che meritano ulteriori approfondimenti.

La tesi di laurea della D.ssa Mussa risponde pienamente a tale esigenza conoscitiva; essa, partendo da un'analisi rigorosa dell'istituto del project financing non si sottrae alla ricerca critica, alla evidenziazione delle logiche economiche che debbono essere perseguite, da sottolineare rischi e garanzie connes-

si alla buona utilizzazione dell'istituto e dei quali bisogna tenere conto e che possono essere superati con una accorta gestione della normativa.

In questo numero pubblichiamo il Capitolo iniziale, riservato ai problemi ed evoluzione del pensiero, riservandoci di precisare, nel prossimo numero l'indice e le modalità di pubblicazione delle parti dell'opera che abbiamo prescelto, compatibilmente con le esigenze editoriali della nostra rivista.

Ci associamo all'Autrice nel ringraziare l'Arch. Maurizio Carta ed il Dott. Vincenzo Tuscano - rispettivamente socio/redattore e Responsabile circoscrizionale del CAFI-Piemonte - per l'attività di sostegno che le hanno assicurato.



## **PROBLEMI ED EVOLUZIONE DEL PENSIERO**

### **La crisi infrastrutturale in Italia**

Guardando intorno, in giro per l'Italia, si può notare la profonda radice storica delle nostre infrastrutture. Non di rado ci si accorge di stupendi ponti storici, magari dei primi '900, sui quali ancora transitano i convogli ferroviari, di più, di ponti stradali, magari risalenti a periodi molto remoti, addirittura acquedotti risalenti alla metà del settecento e tuttora in uso, e gli esempi potrebbero moltiplicarsi.

Il problema sorge allorché si pensi che tali infrastrutture siano state dimensionate, studiate e progettate per le esigenze di allora, quando la domanda, ma soprattutto l'offerta, erano di ordini di grandezza notevolmente inferiori. Non si deve, sia chiaro, rinnegare il passato e distruggere il nostro patrimonio culturale, ma porre in essere quelle condizioni che siano in grado di mantenere la nostra identità storica e, al contempo, garantiscano il soddisfacimento di quella domanda che via via è andata aumentando.

Dobbiamo, comunque, rendere ogni onore a quei progettisti talmente lungimiranti da fornirci

opere tuttora in grado di funzionare regolarmente, ma il sistema infrastrutturale italiano e la qualità dei servizi che questo è in grado di garantire sono oramai sensibilmente inadeguati.

L'incresciosa situazione si manifesta in modo ancor più evidente se li si raffrontasse a quelli dei principali Paesi europei. Ciò desta particolare preoccupazione, perché la qualità del sistema infrastrutturale di una nazione è una variabile fondamentale del sistema produttivo per ottenere vantaggi competitivi; infatti, come rimarcheremo nel prosieguo, il livello qualitativo delle reti ha la caratteristica di moltiplicare enormemente la capacità produttivo-reddituale di un'area, riflettendosi pesantemente anche sull'immagine turistica, aspetto di grande rilievo economico per il sostentamento di aree per le quali non vi sia la possibilità di attivare altri tipi di economie.

Il nostro Paese, purtroppo, ha evidenziato forti rallentamenti nel processo di modernizzazione della struttura produttiva, specialmente nelle aree in cui il tessuto industriale si è rilevato già debole o carente ed ove le politiche di sviluppo delle infrastrutture sono state viste esclusivamente sotto l'aspetto calamitoso e non già

sotto quello di sviluppo razionale dell'area, cioè il classico modo, non raro in Italia, dell'intervento al limite di soglia legale, ovvero al limite del crollo.

Questa situazione è portatrice di gravi carenze a livello sociale (essendo impossibile, con l'attuale sistema, garantire un adeguato soddisfacimento dell'interesse pubblico), ed a livello economico, ponendo il sistema imprenditoriale italiano nelle condizioni di strutturale svantaggio e di forte inferiorità rispetto a Paesi europei meglio dotati di infrastrutture. Da numerosi studi effettuati recentemente risulta, appunto, che il fattore maggiormente scoraggiante gli investimenti esteri in Italia sia proprio la mancanza di infrastrutture adeguate. Tale fattore è considerato ancor più demotivante rispetto ai fattori "patologici", come si potrebbero intendere i condizionamenti politici o quelli provenienti da organizzazioni illegali, e rispetto a fattori "naturalisti", quali la lontananza fisica dai maggiori mercati europei.

In appoggio delle tesi fin qui esposte, si propongono succintamente i risultati di un sondaggio effettuato a livello nazionale, nel quale si sono considerate quali unità le singole provincie di cui si compone il nostro Paese.

Considerando pari ad 1 il valore medio infrastrutturale italiano, andando a misurare zona per zona tutta l'Italia, si riscontra che il range varia da 2,61 della provincia di Trieste a -2,29 della provincia di Caltanissetta, ed evidenziando, comunque, agli ultimi posti ben venticinque provincie del sud d'Italia (1).

Numerosi autori hanno sottolineato tale grave carenza aleggiante nelle provincie dell'Italia meridionale, alcuni addirittura scagliandosi contro l'indecorosa situazione di alcuni casi, come, a titolo di esempio il brano tratto da uno dei testi in bibliografia: *"In alcuni settori di intervento, come l'energia (assolutamente indispensabile per assicura-*

*re capacità agli interventi produttivi), posta 100 la dotazione media infrastrutturale di settore del Paese, alcune regioni del Meridione fanno segnare livelli di dotazione al di sotto della metà (Puglia, Calabria, Sicilia), tutto questo nonostante il cospicuo trasferimento di risorse destinate dall'Unione Europea"*.

Le cause più evidenti delle carenze finora descritte sono facili da individuare, tanto più che molti autori, molti economisti, molti esperti, ne hanno stilato un elenco abbastanza completo:

- la mancanza di risorse finanziarie pubbliche statali utilizzabili per il finanziamento di opere infrastrutturali, dovuta alla grave crisi in cui versa il bilancio dello Stato italiano;
- l'incapacità della pubblica amministrazione locale di governare lo sviluppo e la realizzazione delle opere;
- l'incapacità delle politiche d'investimento ad attrarre risorse private;
- l'assenza di una vera e propria politica, trasparente e decisa, in merito allo sviluppo delle grandi opere pubbliche, inserita nell'ambito di una più ampia politica economica, volta a favorire lo sviluppo del sistema imprenditoriale del nostro Paese, anche a livello europeo;
- le difficoltà nel finanziamento degli investimenti pubblici legati a vincoli di bilancio ed alla necessità di perseguire la riduzione del deficit pubblico, assommate alla scarsa volontà di immobilizzare grandi somme che, così, trovano applicazione in accaniti interventi di piccola manutenzione, invece di venire impiegati nel rifacimento di opere ormai caratterialmente desuete e bisognose di forti investimenti d'adeguamento;
- la corruzione ed il ricorso a pratiche illegali, che sembrano aver permeato la realizzazione di tutte, o quasi, le principali opere pubbliche attuate negli ultimi anni.

1 Svimez, rapporto 1999 sull'economia del Mezzogiorno, il Mulino, Bologna 1999.

Con ciò non si vuole condannare qualsiasi fallimento di investimento, perché essi sono possibili, e più frequenti di quanto si pensi, i casi in cui "il destino ci mette lo zampino", cioè quelli nei quali sia riscontrabile la perfetta applicazione della "legge di Murphy", se vogliamo, uniti anche allo scarso interessamento delle varie amministrazioni a completare opere iniziate da altre precedenti (vedasi il caso di Gioia Tauro).

Viene a tal punto spontaneo porsi alcune domande, alla luce di ciò che si è detto: come si è giunti a tale situazione di degrado?

Cosa ha condotto all'attuale stato di inefficienza del sistema di infrastrutture di interesse pubblico in Italia ed al blocco delle iniziative volte a rilanciarlo?

Sono mancate, in parole povere, la chiarezza delle regole, la trasparenza dei comportamenti, la presenza di competenze consolidate e verificate ed il concorso di più soggetti in leale concorrenza tra loro. E' mancato, in ciascuno dei progetti realizzati in passato, il controllo incrociato tra soggetti portatori di competenze differenziate ed in collaborazione tra loro per raggiungere un fine comune. Si è perso di vista lo scopo primario della realizzazione di opere infrastrutturali: il soddisfacimento dell'interesse pubblico; ma non inteso come interesse dell'amministrazione pubblica, bensì come interesse dei cittadini, di cui lo Stato dovrebbe essere servitore, e degli operatori economici, in qualità di portatori di ricchezza.

Finora, più che altro, ricchezza, benessere, lavoro sono stati distrutti e le energie non sono state utilizzate, o avrebbero dovuto esserlo con modalità di gran lunga più efficienti.

## **Il rapporto pubblico-privato**

Un aspetto meno evidente, ma non meno rilevante di quelli appena descritti, è dato dalle particolari caratteristiche del rapporto tra pubblico e privato intervenuto nell'ambito della realizzazione di opere pubbliche in Italia. Tale rap-

porto è sempre stato caratterizzato, come, peraltro, in molti altri Paesi, da una presenza quasi esclusivamente pubblica nel finanziamento delle opere infrastrutturali, e con questo si intende sia la realizzazione sia il godimento di queste opere. Ciò, quindi, non ha consentito di stimolare una realizzazione ed una gestione realmente efficienti da parte dei soggetti privati che a vario titolo avrebbero potuto essere chiamati a parteciparvi. Non si vuole affermare che solo i soggetti privati siano in grado di realizzare e gestire opere pubbliche in modo efficiente: nell'ambito delle attività imprenditoriali la distinzione non è tra imprese pubbliche ed imprese private, ma tra imprese efficienti ed imprese inefficienti, imprese attente a mantenere adeguati livelli di economicità ed imprese che dell'economicità si disinteressano, imprese responsabili ed imprese non responsabili del proprio ruolo nel sistema economico e sociale. Ciò che interessa non è, quindi, l'imprenditorizzazione dell'ente, ma la razionalizzazione imprenditoriale dell'esecuzione e della gestione dell'opera, argomento sconosciuto, ad oggi, alle amministrazioni pubbliche, ma ben noto alla classe imprenditoriale.

Quello che si vuole ancora affermare è che l'eccessivo peso della componente pubblica nel finanziamento e nella conduzione della realizzazione di opere pubbliche non abbia consentito di attivare quelle sinergie di competenze e di risorse di diversa provenienza che sarebbero invece necessarie, date le carenze dimostrate dai soggetti pubblici nella quasi totalità delle opere e delle operazioni finora svolte.

Da qui l'esigenza di studiare forme e metodologie in grado di innovare il campo del finanziamento delle opere pubbliche, nonché quello del relativo esercizio, attraverso l'integrazione intima di interessi e di competenze tra soggetti pubblici, collettività, operatori privati, dimodoché si possa sfruttare il meglio delle competenze che ogni unità si troverebbe in grado di offrire.

## **Il procedimento:**

### **progetto = project, non design**

Affinché sia possibile la realizzazione di un sistema di sinergie, si deve dapprima cambiare completamente l'idea dell'intervento pubblico. La grande novità si ritrova nella visione d'insieme di tutta l'opera, dallo studio preliminare, o ancor prima dalla nascita di un'esigenza da soddisfare, fino alla realizzazione vera e propria ed alla gestione.

Già da tempo, comunque, aleggiava tale esigenza. La dimostrazione di ciò si ritrova nelle Carte della Commissione di Studi nominata nel 1984 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e presieduta dal Prof. Mario Nigro. Questa commissione era incaricata di promuovere e studiare una nuova legge sul procedimento amministrativo, del quale fa parte anche un lavoro pubblico, e la *ratio* che mosse i lavori fu essenzialmente la constatazione della necessità che questa legge non avrebbe potuto essere intesa solamente come mero strumento tecnico per il migliore svolgimento dell'attività amministrativa, ma avrebbe dovuto dapprima definire il contesto nel quale si sarebbe andati ad operare e le caratteristiche dell'amministrazione cui si avrebbe potuto e si sarebbe dovuto riferire.

Il sommarsi delle diverse esigenze (pubblica amministrazione, cittadini e, in questo caso, anche privati investitori) a cui deve rispondere il procedimento, aggiunto alla complessità dell'azione amministrativa, impone una visione dello stesso procedimento amministrativo dinamica, aperta, flessibile: il testo della legge 7 agosto 1990, n. 241 è stato il risultato di tali lavori.

Tale legge, nonostante le svariate modificazioni intervenute dal 1990 ad oggi, mantiene immutati due concetti fondamentali: la trasparenza e l'unità del procedimento amministrativo. A ben guardare, questi concetti sono vicendevolmente l'uno il prodotto dell'altro.

Dopo questo breve *excursus*, è giunta l'ora di chiarire i concetti e denotarne la grande impor-

tanza.

Innanzitutto è bene identificare l'idea di unità di visione del pubblico intervento. Partendo dal semplice concetto "*lo Stato è il garante degli interessi della collettività*", si può facilmente ravvisare la sua importanza, infatti, è solamente lo Stato che ha l'autorità di approvare un intervento, in quanto deve salvaguardare congiuntamente tutti i diritti e le libertà dei cittadini. Allora, è facile intendere che debba dotarsi di una figura unica, capace di collegare e coordinare tutti gli interessi, in una parola quella figura che la legge suddetta chiama responsabile del procedimento.

A tal punto, si comprende che l'unità della visione presupponga anche la trasparenza dei comportamenti, in quanto è possibile riporre ogni responsabilità nella figura appena introdotta: si ha, cioè, la *responsabilizzazione* della buona riuscita del procedimento stesso.

Bisogna studiare bene la parola procedimento. Il dizionario assegna a tale voce il seguente significato: "*metodo con cui si risolve un problema, si esegue un'operazione, si conduce un'esperienza.*" Analizzando tale definizione ritroviamo in pieno le caratteristiche di un processo: il soddisfacimento di una esigenza collettiva. Ma qual è tale processo, come si identifica, come lo si realizza?

Supponiamo di avere un'esigenza da soddisfare, ognuno si scelga la propria; in primo luogo si ravvisa la necessità di un intervento che modifichi la situazione corrente, dopodiché sarà necessario uno studio del modo ottimale per soddisfare tale esigenza, seguito dalla messa in atto di questa soluzione; alla fine vi sarà la valutazione del grado di soddisfazione raggiunto. In conclusione, si è passati da una serie di micro-azioni singole alla direzione ed al coordinamento congiunto di piccoli apporti. Si evince allora la necessità di uno studio razionale di tutte le azioni e del loro coordinamento, capace di generare i migliori risultati. Siamo alle porte di un progetto di "concatenazione" di progetti. Purtroppo, la lingua italiana pecca di termini in grado di esplicitare con chia-

rezza tale concetto; l'inglese, viceversa, ha coniato un termine in grado di identificarlo con la maggiore precisione possibile. Si tratta di distinguere, quindi tra il progetto, propriamente detto in italiano, e la sua traduzione inglese *design*, dal "false friend" inglese *project* che sta ad indicare il progetto di tutto quell'insieme di azioni, documenti, prestazioni, occorrenti per realizzare un'opera dall'inizio alla fine, indicando con inizio l'individuazione dell'esigenza, e con fine addirittura la gestione in esercizio.

### **Introduzione al Project Financing**

Prima di introdurre nuovi concetti, si ritiene opportuno riassumere brevemente gli aspetti trattati fino ad ora.

Si è, prima di tutto, elencato una serie di gravi motivi che hanno rallentato lo sviluppo italiano nel campo delle infrastrutture, in seguito, si è soffermata l'attenzione sulla necessità di cambiare la filosofia dell'intervento pubblico.

Dobbiamo ora tentare di conciliare queste esigenze attraverso la scoperta e l'uso di metodologie e di strumenti adeguati.

A tal proposito si individuerà nel Project Financing lo strumento in grado di innovare radicalmente le modalità tradizionali di realizzazione di alcune categorie di opere pubbliche.

Il Project Financing sembra, infatti, offrire una rilevante opportunità di ripresa degli investimenti nel settore delle infrastrutture di interesse pubblico, purché venga correttamente applicato, abbandonando, o quanto meno cercando di superare, la mentalità fino ad oggi prevalente nell'attività di realizzazione di opere pubbliche. L'interesse deriva proprio dal fatto che tale tecnica è in grado di coniugare l'esigenza pubblica di costruire con il massimo vantaggio economico, con l'esigenza privata (ma in fondo anch'essa pubblica in qualità di sommatoria di più interessi privati) di avere l'opera nel minore tempo possibile e con i minori sprechi auspicabili.

### **Il Project Financing può essere defi-**

**nito come una metodologia di finanziamento di opere infrastrutturali ritenute fondamentali, o quanto meno importanti per lo sviluppo dell'area; in esso sono generalmente coinvolti enti territoriali, banche, assicurazioni, investitori finanziari pubblici e privati, gestori, costruttori, cioè una serie di soggetti che hanno motivazioni e riferimenti che li spingono ad impegnarsi nella realizzazione dell'opera e che devono trovare nel progetto la soddisfazione alle loro esigenze.**

Il Project Financing non è comunque un'invenzione dell'ultimo minuto, ma solo da breve tempo ha trovato terreno fertile per essere applicata.

L'attuale profondo interesse manifestato da amministrazioni pubbliche ed operatori economici deriva proprio dalle sue caratteristiche, che dovrebbero consentire di evitare gli errori causati dagli strumenti tradizionalmente impiegati.

E' pur vero che il Project Financing ha anche presentato enormi difficoltà di decollo, quasi esclusivamente riconducibili a impreparazioni legislative ed a cause imputabili a ostacoli burocratici, ma nei rari casi degni di menzione merita sottolineare la sua efficacia (Voghera, Como nonché altri anche a livello europeo).

Per concludere, emerge il carattere complesso della procedura delineata, non solo dal punto di vista giuridico, ma in riferimento ad aspetti economico-finanziari, alle garanzie in termini qualitativi e quantitativi dei ritorni economici attesi e degli investimenti impiegati, nonché ai riflessi sul territorio che, come già indicato, gioca un ruolo fondamentale dello sviluppo economico.