



REGIONE MARCHE
DIPARTIMENTO PROGRAMMAZIONE E BILANCIO
NUCLEO DI VALUTAZIONE E VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

**1° Conferenza
della Finanza di Progetto
nelle Pubbliche Amministrazioni**

Roma, 22 Giugno 2005

L'UNITA' TECNICA REGIONALE DI FINANZA DI PROGETTO DELLA REGIONE MARCHE

Dr. Ing. Antonio SgROI - Coordinatore del NUVV Marche

PREMESSA

Una premessa, necessaria per quanto sembri scontata, è che una Unità tecnica per la finanza di progetto non è la Finanza di progetto; non è nemmeno un soggetto preposto alla promozione del ricorso al capitale privato nell'investimento pubblico.

Una Unità tecnica è solo un organo, di cui possono dotarsi le amministrazioni pubbliche di maggiore dimensione e quelle poste in posizione strategica, attrezzato a svolgere funzioni di supporto tecnico e informativo alle iniziative di investimento promosse da soggetti pubblici in partenariato con soggetti privati.

La premessa è utile in quanto può anche accadere che vengano sovrapposti o anche confusi il piano relativo alla materia della Finanza di progetto, che può essere anche politico, con quello relativo al trattamento della materia stessa, che è strettamente tecnico.

*

Questa nota, oltre che informare sinteticamente sullo stadio attuale di sviluppo della struttura tecnica regionale Marche, intende esporre alcune considerazioni circa il ruolo che può essere svolto da un Nucleo regionale di valutazione, al quale siano state attribuite competenze in materia di Finanza di progetto, per contribuire allo sviluppo sul territorio delle tecniche di finanziamento degli investimenti con il ricorso ai capitali privati.

IL FABBISOGNO

Gli Enti locali e anche le amministrazioni regionali manifestano forti carenze di conoscenza e capacità circa i metodi e le tecniche di finanziamento degli investimenti in partenariato pubblico-privato; anche una parte importante del settore imprenditoriale privato, del settore professionale e, probabilmente, dello stesso sistema creditizio manifestano altrettante carenze.

Le carenze della **pubblica amministrazione** sono note. Le stazioni appaltanti dimostrano carenze già nello svolgimento delle funzioni tecnico-amministrative tradizionali, compresa la progettazione che spesso deve essere affidata all'esterno, e nelle gare d'appalto che sono generalmente condotte con la soluzione più semplice del massimo ribasso.

Con il concorso privato al finanziamento delle opere pubbliche si pongono questioni ancora più complesse; alle tradizionali attività tecnico progettuali e di esecuzione dei lavori si aggiungono infatti attività di carattere economico-finanziario e gestionale di natura molto complessa.

Una complessità aggravata dal fatto che le operazioni devono essere poste sul mercato con criteri di trasparenza che garantiscano concorrenzialità nell'individuazione dei privati attuatori o concessionari, spesso costituiti in società miste; le proposte devono infatti essere esaminate attraverso impegnative valutazioni comparate da attuarsi con i procedimenti previsti dalla legge.

Le amministrazioni devono quindi ampliare le proprie capacità programmatiche e progettuali, sviluppando nel contempo una forte capacità di valutazione tecnica, economico-finanziaria e giuridica dei progetti proposti dai privati, documentando sempre l'economicità delle scelte.

I **soggetti privati**, tra cui soprattutto le imprese di costruzioni, devono imparare a diversificare la propria attività anche lavorando in partnership con i soggetti gestori e con i soggetti finanziatori. Devono inoltre saper formulare adeguate proposte progettuali e gestionali, concorrendo con altri proponenti per divenire efficienti attuatori dei programmi pubblici di investimento infrastrutturale.

Questo comporta un cambiamento culturale delle imprese operanti su commessa, che dovranno far proprio il fondamentale concetto che la renumerazione di un investimento in partenariato si forma soprattutto nella fase di gestione piuttosto che in quella di costruzione.

Il **settore bancario** deve anch'esso modificare tradizionali logiche nel rapporto con il settore pubblico. I soggetti finanziari sono infatti chiamati a intervenire su più livelli delle operazioni in partenariato: come advisor dell'Ente pubblico nella fase di programmazione ed in quella di

valutazione finanziaria delle offerte, come consulenti dei promotori nella fase di montaggio delle operazioni, come finanziatori delle società promotrici ed anche dei soggetti pubblici coinvolti. Le garanzie finanziarie e le coperture assicurative devono maggiormente spostarsi sul progetto e sulla sua redditività piuttosto che sulla solidità e solvibilità dei singoli operatori partecipanti alle società.

Se l'obiettivo è quello di dare alla Finanza di progetto la massima diffusione su scala territoriale, alle banche è richiesta la capacità di fornire prodotti finanziari originali, tagliati sullo specifico profilo dei soggetti promotori ed applicabili ad operazioni di qualsiasi importo.

Determinante è infine lo sviluppo di un rapporto tra banche, imprese e pubblica amministrazione tale da consentire di avere l'istituto di credito come partner delle operazioni con una tempestività sempre compatibile con le procedure pubbliche.

LA RISPOSTA AL FABBISOGNO

Nel quadro appena descritto gli strumenti a disposizione delle amministrazioni pubbliche per attuare operazioni in partenariato sono, come noto, essenzialmente:

1. l'istituto della Concessione di costruzione e gestione, oggi utilizzabile in modo più flessibile che nel passato e per casistiche più ampie;
2. la figura del Promotore, che coniuga la versatilità della concessione con la possibilità che sia direttamente il soggetto privato ad attivare, attraverso una proposta progettuale, finanziaria e gestionale, il meccanismo per concludere con l'amministrazione pubblica un contratto di concessione.

Per poter utilizzare al meglio questi strumenti è però necessario disporre di supporti tecnici e professionali per una molteplicità di materie, di difficile trattazione, che vanno dall'ingegneria alla finanza, dal diritto amministrativo a quello civile e societario, dalla cosiddetta urbanistica contrattata a tutta la materia riguardante la gestione dei servizi pubblici.

Il supporto tecnico e professionale è indispensabile in ogni fase dello sviluppo delle iniziative in partenariato, dalla progettazione all'attuazione e gestione; tale supporto, come fanno molto bene gli operatori, è **molto costoso** e spesso non disponibile in ogni ambito territoriale.

Nelle pubbliche amministrazioni ciò determina, in carenza di sufficienti risorse da impegnare per supportare le iniziative, una drastica autolimitazione.

E' quindi necessario, prima di tutto, mettere a disposizione degli Enti pubblici adeguate strutture tecniche che forniscono una consulenza, per così dire, a costo zero; per questo fondamentale motivo la legge 144 ha istituito nel 1999 la Unità tecnica Finanza di Progetto.

UNA ARMATURA TECNICA NAZIONALE PER LA FINANZA DI PROGETTO

La UFP da sola però non può bastare; dovendo servire tutto il territorio nazionale, per interventi anche di grandi dimensioni, è infatti soggetta ad un impegno troppo massiccio per poter essere espletato con la dovuta efficacia.

Le pubbliche amministrazioni e, in particolare, gli Enti locali interessati a questo servizio sono quindi costretti a mettersi in coda, con tempi imprevedibili ma comunque lunghi, oppure a rinunciare soprattutto nei casi in cui trattasi di iniziative di piccola o medio-piccola dimensione.

Serve quindi un forte potenziamento dell'apparato tecnico a disposizione di tutto il territorio; cosa che può essere realizzata soltanto attraverso una ripartizione del lavoro che permetta la fornitura di un servizio puntuale, continuativo ed esteso a soddisfare la maggiore quantità possibile della domanda.

Dato che la materia si colloca in maniera diretta nell'ambito delle competenze dei Nuclei di Valutazione e Verifica istituiti con la legge 144/99, sono proprio questi gli organi che, integrandosi tra loro e con la UFP, potranno costituire l'armatura tecnica ramificata su tutto il territorio di cui c'è necessità.

La missione dei Nuclei, che è quella di supportare il processo di programmazione e valutazione di fattibilità degli investimenti pubblici, include infatti la Finanza di progetto come una delle modalità possibili di attuazione degli investimenti pubblici di cui si deve valutare la fattibilità tecnica, finanziaria ed economica.

La Rete nazionale dei Nuclei si è già mossa da tempo per contribuire a questa costruzione e, soprattutto dopo il convegno di Venezia del maggio 2003, può forse oggi ritenersi sufficientemente diffusa la convinzione che un'organizzazione ottimale potrebbe essere quella così riassumibile:

1. il supporto tecnico alle pubbliche amministrazioni in materia di Finanza di progetto viene fornito dalla UFP e dai Nuclei di Valutazione regionali e ministeriali;
2. i Nuclei sono organizzati per svolgere direttamente la funzione o sono affiancati da strutture collaterali specifiche;
3. il rapporto fra Nuclei e UFP è istituzionale e tecnico. La ripartizione del lavoro, oltre a rispettare quanto previsto dalle norme, è di natura collaborativa;
4. i Nuclei e la UFP stabiliscono un sistema permanente di reciproca informazione e programmano periodiche attività comuni di formazione degli operatori pubblici.

A nostro avviso si tratta adesso di proseguire il lavoro già avviato programmando un percorso che, attraverso la specificazione di ruoli e ambiti di responsabilità delle varie strutture coinvolte, porti alla progettazione e costruzione della migliore organizzazione possibile a servizio del territorio.

In questo percorso sarà sicuramente necessario stabilire un raccordo permanente anche con gli altri soggetti pubblici che, come la Cassa Depositi e Prestiti e le Finanziarie regionali, possono essere considerati i maggiori interessati allo sviluppo dei supporti tecnici agli investimenti pubblici in partenariato.

Può essere utile, per inciso, rilevare che da questa attività potranno derivare anche validi contributi tecnici a disposizione del Governo centrale e dei Governi regionali per la loro attività legislativa.

LA STRUTTURA TECNICA DI FINANZA DI PROGETTO DELLE MARCHE

Il NUVV Marche è da tempo collocato tra i Nuclei maggiormente interessati al rafforzamento di questa funzione nell'ambito delle proprie specifiche attività.

Il nostro Nucleo è stato recentemente potenziato, con l'inserimento di ulteriori risorse professionali, proprio per meglio attrezzarlo a svolgere direttamente parte delle funzioni di supporto tecnico alla Finanza di progetto che la legge regionale (L.R. n. 29/2004, legge finanziaria 2005) gli ha attribuito.

Legge regionale n. 29/2004

Art. 21. Partenariato pubblico-privato

1. La valutazione economico-finanziaria e di fattibilità degli investimenti promossi in partenariato pubblico-privato e finanziati dalla Regione è affidata al Nucleo di Valutazione e Verifica della Regione Marche, costituito ai sensi dell'art. 1 della Legge 144/99, in collaborazione con le strutture regionali competenti per materia;

2. Il Nucleo di Valutazione e Verifica promuove e incentiva all'interno dell'Amministrazione regionale e negli Enti locali l'utilizzazione delle tecniche di finanziamento degli investimenti con il ricorso al capitale privato;
3. Il Nucleo di Valutazione e Verifica fornisce supporto tecnico e informativo ai soggetti interessati che ne facciano richiesta su materie inerenti i meccanismi legislativi, legali, tecnici e procedurali per la progettazione e l'attuazione di investimenti in partenariato pubblico-privato.

Questo passaggio colloca chiaramente la materia nell'ambito delle competenze del Nucleo; infatti, mentre il comma 1 attribuisce la competenza e il comma 2 assegna i compiti di formazione e informazione, il comma 3 delinea molto chiaramente per il Nucleo funzioni tipiche di una Unità tecnica regionale di Finanza di progetto.

Si è concluso in questo modo un lungo lavoro avviato nel 2001 quando, a fianco del NUVV Marche, fu costituita una **Unità tecnica regionale di Finanza di progetto** alla quale erano affidate le seguenti funzioni:

1. supportare lo sviluppo, nell'ambito delle attività di programmazione della Regione, di ogni iniziativa capace di attirare risorse finanziarie aggiuntive da destinare agli investimenti;
2. incentivare negli Enti locali l'utilizzo delle tecniche di finanziamento con il ricorso ai capitali privati fornendo, ai soggetti interessati che ne facciano richiesta, supporto tecnico e informativo su materie inerenti i meccanismi legislativi, legali, tecnici e procedurali per la conduzione di operazioni finanziarie complesse;
3. assistere la Regione e gli Enti locali che ne facciano richiesta nello svolgimento delle attività di valutazione tecnico-economica e di fattibilità degli interventi a carattere misto proposti al finanziamento regionale, nazionale o comunitario;
4. supportare gli organi regionali nell'individuazione e quantificazione dei fabbisogni, in particolare in ambito infrastrutturale e nei servizi, suscettibili di essere soddisfatti tramite la realizzazione di interventi finanziabili con capitali privati in quanto suscettibili di gestione economica;
5. mantenere contatti permanenti con l'UFP istituita presso il CIPE.

Una Unità tecnica regionale di Finanza di progetto deve fornire un servizio integrato di consulenza e assistenza alle pubbliche amministrazioni nel percorso che va dall'ideazione e montaggio alla gestione di operazioni in partenariato; devono cioè essere svolte attività che, per essere condotte in modo accurato e orientato ai risultati, richiedono :

- una forte motivazione e un sicuro convincimento dei soggetti pubblici e privati interessati;
- un forte impegno diretto di risorse professionali utili in ogni specifica situazione.

Per questo motivo, di natura molto pratica, la struttura organizzativa dell'Unità tecnica fu pensata in forma mista, cioè composta da:

una **componente interna**, che dispone della necessaria conoscenza della macchina amministrativa pubblica non solo regionale, dell'architettura normativa, della meccanica dei procedimenti pubblici e, fattore strategico di grande importanza, del bilancio regionale e delle fonti finanziarie nazionali e comunitarie utilizzabili per il leveraggio finanziario delle iniziative di investimento in partenariato;

una **componente esterna**, che dispone in misura maggiore della necessaria conoscenza tecnica e professionale. Costituita da tecnici designati dai maggiori enti e istituzioni di rappresentanza dei soggetti economici interessati allo sviluppo delle iniziative di investimento misto, tale componente può conferire all'organo un assetto fortemente operativo.

Le due componenti messe insieme sono, in sostanza, portatrici di tutto il sistema di interessi che la Finanza di progetto può coinvolgere; integrate tra loro formano quindi una forte sinergia di forze motivate al raggiungimento concreto dei risultati.

Questa struttura, che si affiancava al NUVV Marche creando una coppia di organi sul modello di quella UVAL – UFP esistente a livello ministeriale, ha operato solo per un breve periodo di tempo. Innanzitutto, nel contesto di una generalizzata riduzione sul bilancio regionale degli stanziamenti per le attività di consulenza, c'era da risolvere il problema del finanziamento della componente esterna che, non essendo incardinata all'interno dello stesso Nucleo, non poteva legittimamente utilizzare le risorse che il CIPE stanziava annualmente per il funzionamento dei Nuclei regionali.

La soluzione di inserire l'Unità tecnica all'interno del NUVV Marche come suo ulteriore membro interno poteva, d'altra parte, creare notevoli problemi di legittimità soprattutto riguardo alle attività del Nucleo.

Possibile è infatti l'insorgere di **conflitti di ruolo** tra valutatore e valutato nei casi in cui il Nucleo si trovi a valutare la fattibilità di interventi in partenariato alla cui messa a punto abbia in precedenza fornito un supporto tecnico tramite l'Unità tecnica, suo membro interno.

Si ricorda al riguardo che l'attività valutativa del Nucleo non è fine a sé stessa ma, producendo graduatorie di progetti valutati ai fini dell'accesso al finanziamento regionale, nazionale o comunitario, è decisamente fattuale con ricadute sulla collettività regionale e sul territorio molto tangibili.

Inoltre, dato che è prassi ordinaria per il NUVV Marche selezionare ciascuno dei propri membri esterni attraverso una procedura di **evidenza pubblica**, questa irrinunciabile modalità non poteva essere applicata per incorporare tecnici non sottoposti a selezione ma nominalmente indicati dagli enti e istituzioni partecipanti all'Unità tecnica.

L'avvio alla soluzione del problema è stato dato dal citato convegno di Venezia del 2003 che, organizzato dalla Rete nazionale dei Nuclei e dal Formez con il supporto della UFP, ha contribuito in maniera importante allo sviluppo della discussione tecnica circa il ruolo dei Nuclei di valutazione operanti in Finanza di progetto.

Il NUVV Marche ha interpretato i risultati di quel convegno e la discussione che ne è seguita, sia all'interno della Rete che tra questa e la UFP ministeriale, come uno stimolo ad avviarsi nella direzione del rafforzamento strutturale interno.

Ciò anche al fine di poter meglio partecipare direttamente ad una armatura tecnica nazionale di Finanza di progetto assieme alla UFP e agli altri organismi pubblici maggiormente interessati alla materia specifica.

Come detto, gli sviluppi seguenti hanno di recente portato al potenziamento del NUVV Marche con l'inserimento nella sua struttura di ulteriori professionalità competenti nella materia specifica; l'Unità tecnica regionale costituita nel 2001 ha, di conseguenza, subito un eclissamento.

Uno dei problemi che oggi si pongono è quindi innanzitutto quello di recuperare, attraverso modalità coerenti con la natura pubblica e le finalità del Nucleo, la partecipazione di tecnici degli enti e delle associazioni di categoria maggiormente interessati alla materia.

Ciò non potrà che apportare ulteriori dosi di capacità e conoscenza alla struttura tecnica regionale di supporto alla Finanza di progetto.

Al NUVV Marche oggi si pone anche il già citato problema relativo alle **modalità legittime di operare** quando contemporaneamente opera in veste di Unità tecnica FP.

Al fine di cominciare intanto a evidenziare e circoscrivere le problematiche, che possono emergere riguardo alla compatibilità dei ruoli, nell'atto di nomina dei membri esterni del Nucleo è stato stabilito che: "per gli interventi in partenariato pubblico-privato alla cui progettazione e attuazione il Nucleo abbia fornito e/o fornirà supporto tecnico e informativo su materie inerenti i meccanismi legislativi, legali, tecnici e procedurali, siano esclusi dalle successive attività valutative di

competenza del Nucleo i componenti dello stesso organo che abbiano in precedenza fornito il detto supporto”.

Nell'immediato si pone infine al Nucleo il problema dell'adeguamento delle griglie di valutazione sinora utilizzate per le istruttorie sui progetti di opere pubbliche al fine di disporre di strumenti capaci di supportare anche le istruttorie degli interventi caratterizzati da operazioni in partenariato. Il problema è stato individuato e la soluzione al momento è solo abbozzata in termini molto generali.

Se, per fare un semplice esempio, nella griglia di seguito allegata, che è del tipo generalmente utilizzato dal Nucleo nelle sue istruttorie sui progetti di opere pubbliche e infrastrutture, ai sette attuali criteri se ne aggiungesse un ottavo, specifico al partenariato pubblico-privato, si potrebbero ottenere effetti tali da innescare il seguente **ciclo virtuoso**:

1. effetto tiraggio verso le posizioni alte di graduatoria dei progetti in partenariato pubblico-privato;
2. successivo effetto emulazione tra soggetti proponenti;
3. successivo effetto competizione tra progetti.

Si tratterà ovviamente di identificare e specificare meglio nel dettaglio i criteri ed i parametri, le procedure e le regole; per il momento si può comunque ritenere questa una direzione giusta su cui procedere.

Per riassumere, in veste di Unità tecnica il NUVV Marche fornisce ogni possibile supporto di ordine tecnico e informativo soltanto a soggetti di natura pubblica, che ne facciano espressa richiesta, formulando pareri esclusivamente sotto il profilo tecnico e senza alcuna implicazione vincolante a carico della Regione. Nello svolgimento di tale attività viene adottato il seguente metodo di lavoro:

1. audizione preliminare dei soggetti richiedenti da parte del Nucleo appositamente convocato;
2. nomina dei membri relatori incaricati di seguire nello specifico il lavoro;
3. presentazione al Nucleo delle elaborazioni predisposte dai membri relatori e approvazione;
4. trasmissione al richiedente delle elaborazioni firmate dai relatori e dal responsabile del Nucleo.

AZIONE DI DIFFUSIONE CULTURALE E TECNICA

L'azione non può avere carattere simbolico bensì sostanziale; lo sviluppo della Finanza di progetto infatti si realizza solo attraverso la creazione di un ambiente idoneo; il che significa diffusione e condivisione delle conoscenze da parte degli operatori di ogni estrazione (amministratori e tecnici pubblici, imprenditori, professionisti, operatori finanziari) di tecniche e procedure che comportano l'applicazione di competenze interdisciplinari.

Tale azione può essere condotta da un Nucleo regionale attraverso una serie molto articolata di attività, svolte con il supporto degli altri servizi interni, tra cui innanzitutto:

1. la divulgazione, attraverso un esteso programma di comunicazione esterna, dell'informazione riguardo alle funzioni tecniche disponibili presso la Regione;
2. la diffusione sul territorio, attraverso periodici programmi formativi, della conoscenza teorica e pratica dei metodi e delle tecniche della Finanza di progetto;
3. lo studio di proposte di legge regionale che agevolino la realizzazione degli investimenti in partenariato attraverso l'attivazione di leve finanziarie specifiche e l'eliminazione dei punti critici;
4. la costituzione di un osservatorio delle operazioni di Finanza di progetto esistenti nei programmi pubblici e di diffusione dell'informazione sui loro contenuti;
5. il censimento delle fonti finanziarie nazionali e comunitarie attivabili per operazioni di Finanza di progetto.