

Prima Conferenza della Finanza di Progetto nelle Pubbliche Amministrazioni

Roma, 22 giugno 2005

Alessandro BOTTO, Consigliere Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici

Essendo io un giurista ho l'orecchio più formato all'aspetto giuridico formale che a quello economico-finanziario, però trovo molto interessante questo incontro tra esperienze diverse perché allarga l'orizzonte sia per noi giuristi, molto spesso limitati al dato formale, sia per gli economisti, che per gli esperti di mercati finanziari.

Oggi ci troviamo a parlare di questo argomento con una cultura completamente diversa rispetto a quella che avevamo fino a qualche anno fa. Specialmente noi pubblicisti avevamo una visione delle cose molto formale, dove da una parte c'era l'amministrazione, dall'altra il privato, inteso sia in senso di fruitore del servizio sia in senso di possibile collaboratore imprenditore con l'attività della Pubblica Amministrazione. Con una cesura molto netta. Le leggi che ha richiamato Clarich nell'intervento prima di me e, da ultimo, la legge n.15 del 2005 che ha innovato la legge 241/90, hanno modificato completamente il quadro: oggi le Pubbliche Amministrazioni devono agire essenzialmente utilizzando modelli privatistici. Quindi è venuto meno quell'atteggiamento di sfiducia nei confronti del privato ed, anzi, c'è un accoglimento dei modelli privatistici nella PA. È esattamente un rovesciamento a 180° della concezione che avevamo ereditato. Una concezione che ci siamo portati dietro dal modello post rivoluzionario francese e, per certi aspetti, dal modello tedesco: una cultura tipicamente continentale europea. Se però, poi, andiamo a vedere le radici di questi rapporti tra Pubblico e Privato e, nel far questo, ci allontaniamo un po' di più nella storia, ci accorgiamo che esistono molti esempi di questo approccio. Che si basa su alcune idee forza molto semplici e cioè che le risorse pubbliche sono scarse, c'è un'esigenza forte, quindi, di attingere alle risorse private, c'è un'esigenza di trasferire il rischio più possibilmente sul soggetto privato e c'è, quindi, la possibilità di gestire i processi amministrativi tradizionali con criteri in qualche modo mutuati dalla mentalità privata imprenditoriale. Tutto questo nel nostro ordinamento, purtroppo, ha trovato qualche difficoltà e quindi solo di recente si sta affermando perché c'è una peculiarità tutta italiana che è quella che dietro il privato si possa nascondere, come qualche volta è stato possibile verificare, una realtà truffaldina, in qualche modo delinquenziale, in qualche modo accaparratrice di risorse pubbliche.

E quindi si vedono queste aperture, questi tentativi di collaborazione tra pubblico e privato con dei tentativi che sono un po' rigidi. Mi riferisco, per esempio, alla disciplina, tuttora vigente - art. 37bis e successivi della legge 109 come integrata dalla Merloni Ter - dove il procedimento di Finanza di Progetto è un procedimento complesso, che potrebbe tranquillamente essere semplificato. Il confronto fra i progetti, l'obbligo di indennizzo, la fase subprocedimentale, sono tutti passaggi che rendono complessi l'arrivo alla meta finale e lo espongono ad una serie di rischi, che non vanno sottovalutati, come quello dell'impugnazione giurisdizionale. Perché più è complesso il processo, più si espone a rischio di impugnazione e di intoppi giurisdizionali, con un costo per le imprese che partecipano che gli esperti di mercati finanziari e di problemi economici possono bene quantificare.

Sostanzialmente, quindi, la realtà si ribella a queste costrizioni e si sforza di trovare delle soluzioni che pur salvaguardando i principi fondamentali, possono arrivare più facilmente agli obiettivi.

Quali sono, dunque, questi principi fondamentali. Innanzitutto l'esigenza di acquisire un capitale privato disponibile, liquido da parte di imprese che siano tecnicamente idonee a realizzare l'obiettivo. Poi quei principi che la giurisprudenza e la legge comunitaria hanno in qualche modo codificato, cioè l'esigenza di *par condicio* tra gli imprenditori, tra i partecipanti. Mi sembra un'esigenza abbastanza evidente che qualche volta si rischia di trascurare. Poi, ancora, l'esigenza di trasparenza: si deve dar conto del perché si è scelta una soluzione anziché un'altra, lo si dice alla luce del sole e se questa soluzione è esente da vizi di logicità ed è costruita in maniera razionale nessun giudice potrà smontarla perché nessun giudice potrà sostituirsi alla decisione discrezionale della PA. E poi l'esigenza di far pesare in maniera prevalente l'elemento realizzazione delle opere rispetto all'elemento apporto del capitale di rischio e, quindi, apporto finanziario.

Queste esigenze sono alla base di alcuni tentativi che la pratica sta cercando di percorrere per superare queste strettoie. Non sempre sono ideali, a volte si percorrono strade che possono creare problemi diversi. Per esempio la strada, che anche a livello parlamentare si sta cercando di percorrere, dell'introduzione del leasing immobiliare chiaramente crea dei problemi perché non tutti i principi che abbiamo visto in precedenza sono tutelati allo stesso modo. "Delegare" ad un soggetto privato la scelta del contraente, del realizzatore dell'opera sottrae questa scelta a quei principi di trasparenza e *par condicio* che abbiamo visto essere immanenti al sistema. Questa soluzione, che la pratica sta cercando di introdurre anche a livello parlamentare, sicuramente non soddisfa tutti i principi sopra esposti. Non a caso l'associazione principe delle imprese costruttrici ed edili è fermamente contraria a questa soluzione.

Diversamente ci sono altre soluzioni e possibilità che devono essere viste con particolare favore perché soddisfano quelle esigenze che abbiamo visto. Mi riferisco ad un modello che è in corso di realizzazione ma che è stato già utilizzato in via sperimentale a Lucca: per realizzare un parcheggio nel centro storico della città è stata indetta una gara che vedeva contemporaneamente coinvolti sia il soggetto finanziatore sia il soggetto realizzatore. Sostanzialmente si dovevano presentare insieme portando sia un progetto di realizzazione dell'opera sia di finanziamento. Questa soluzione è stata portata all'attenzione dell'Autorità e devo dire che all'inizio si è discusso se la strada fosse percorribile o meno anche alla luce della normativa vigente. Alla fine ci si è resi conto che tutte quelle esigenze sopra elencate, che sono alla base della stessa legge 109, venivano tutte tutelate: c'era la *par condicio*, veniva scelto il realizzatore dell'opera nell'ambito di una procedura di gara trasparente e pubblica. La procedura era unica, unitaria: quindi semplificava notevolmente il sistema e la vita sia alle imprese, che alla stazione appaltante che, in ultima analisi, anche ai cittadini che in minor tempo si vedranno dotati di un parcheggio.

Questo cosa significa: che la mentalità che forse dobbiamo acquisire è quella che il modello della Finanza di Progetto più che un modello è un'esigenza, che può adattarsi a vari modelli, non necessariamente a quello inteso dal 37bis e successivi della legge 109. Oppure con modifiche di questo modello sulla base dell'esperienza concreta che via via si acquisisce. Perché se si parte dal presupposto che tutto ciò che non è espressamente previsto dalla Merloni è vietato, invertiamo un principio di economia liberale e concorrenziale qual è il nostro che invece dovrebbe vedere l'esatto contrario, cioè tutto ciò che non è espressamente vietato dovrebbe essere consentito.

Devo dire che in questa operazione, che ha in qualche modo adattato l'esigenza concreta ai principi fondamentali della disciplina però vestendola con un vestito più adatto, semplice e forse più idoneo allo scopo, l'Autorità ha giocato un ruolo importante perché non si è chiusa a riccio in una torre d'avorio rifiutando questo apporto ma si mostrata disponibile a lavorare insieme a studiare questa soluzione e la sua condivisibilità. Peraltro, in un'audizione che è stata fatta con tutti i soggetti interessati, non ultima l'UTFP del CIPE, ma anche con l'ANCE, l'ANCI, l'UPI, l'ABI, tutti si sono dimostrati concordi nel definire come assolutamente percorribile questa strada. In definitiva un ruolo importante questo dell'Autorità che sempre più dovrà essere svolto: approfitto, anzi, di questa sede per ribadire un concetto che è quello del ruolo che l'Autorità vuole assumere di ausilio a tutti i soggetti che operano in questo mondo per cercare delle soluzioni che arrivino proprio a soddisfare l'esigenza di dotare il Paese delle infrastrutture di cui ha bisogno per crescere. Noi siamo disponibili a studiare questi percorsi e a metterli a disposizione di tutti gli operatori.

Grazie