Le possibilità del project financing nel contesto del trasporto urbano

A. Russo Frattassi

PRESIDENTE DELL'ASSOCIAZIONE PER L'INFORMATICA NEI TRASPORTI – TORINO

The need to reactivate investments in the public works sector, in particular those aimed at developing the network of essential services for the economic and social life of a country, is backed up with increasing force by the various economic sectors facing a situation which is particularly difficult and delicate today. Even so, faced with the recognised validity of the request and the present economic trend, both national and international, there is not much hope for generous politics in public spending. In this framework one can insert a perspective capable of producing useful results: the involvement of private capital, both national and foreign, in the realisation of public works (either infrastructure or of an administrative nature), even in an urban context. Such a perspective takes us back to a project financing experience that deals with the possibility that public works, or at least works with a public relevance, can continue to perform their functions and spread their benefits even if they are realised with the help of private funds.

Una delle linee guida del Governo per riattivare gli investimenti infrastrutturali è quella di coinvolgere il capitale privato.
Infatti il documento di programmazione economico-finanziaria 1996/98, nella medesima filosofia cui si ispira il libro bianco sul rilancio delle grandi opere, sottolinea come il governo intenda mettere in atto le condizioni che inducano il capitale privato ad impegnarsi effettivamente nella produzione di beni e servizi sinora tradizionalmente affidati alla finanza pubblica.
Tale apertura si estende dalla partecipazione alla realizzazione dei grandi sistemi a rete agli interventi interessanti singole comunità, (tra i quali menziona espressamente parcheggi, metropolitane e trasporti locali) [1] consentendo a Province e Comuni di procedere alla prevista costituzione di Società miste; Società, svincolate dall'obbligo della partecipazione maggioritaria della mano pubblica, e mirate all'esercizio dei servizi pubblici ed alla realizzazione delle opere relative e delle altre infrastrutture di interesse locale; Società che devono uniformarsi alle regole del mercato e quindi le scelte aziendali dovranno corrispondere a criteri di economicità e competitività ed i cui soci dovranno essere scelti mediante una "procedura di evidenza pubblica".
Società ispirate al modello delle società di economia mista (Sem) di origine transalpina con la partecipazione soprattutto di banche e società di progettazione e costruzione come quelle che sono state protagoniste della riqualificazione di grandi aree degradate, in prevalenza pubbliche. Tra queste la Défense a Parigi, il progetto Eurolille, Lione 2010, e, oltre la Manica, anche la maxioperazione di recupero dei Docklands di Londra.
La mobilità che si sviluppa in ambito urbano rappresenta oggi in Italia circa il 70% del totale delle mobilità nazionale in termini di passeggeri x km e t x km: tale mobilità si concentra su di un insieme di aree che complessivamente rappresentano il 10% del territorio nazionale.
Inoltre, escludendo gli spostamenti a piedi o su due ruote, circa il 55% degli spostamenti dei passeggeri in ambito urbano avviene con autovettura, rispetto al 36% che utilizza l'autobus; ma esaminando la produzione di trasporto urbano (passeggeri x km), cioè la misura della reale occupazione stradale, la percentuale attribuibile all'autovettura si porta all'80%, mentre il trasporto merci su strada copre quasi la totalità dei flussi in area urbana.
Per contro il patrimonio viario delle nostre città è rappresentato da una notevole componente di tessuto storico e da un insieme di interventi più recenti realizzati, occasionalmente e a volte, senza un piano organico mirato a favorire il complesso sviluppo della mobilità.
Il problema attuale è, quindi, quello di estendere il ricorso al finanziamento privato per un numero consistente di opere infrastrutturali e gestionali rendendolo praticabile, almeno in teoria, per qualsiasi dimensione di opera pubblica, dalle infrastrutture a carattere locale fino alle grandi opere di interesse nazionale, ed individuando procedure di attuazione diversificate per ciascuna scala di intervento.
Si tratta, insomma, di far diventare dominante, e non occasionale, la cultura del project financing, tenendo presente che l'espressione anglosassone ben individua il nodo del problema, che è quello di finanziare progetti economicamente validi e quindi opere complete e funzionali che, in virtù delle proprie caratteristiche intrinseche, siano capaci di autofinanziarsi.
Il modello del "project financing", consente la copertura del costo dell'investimento e "un ragionevole livello

di profitti" tramite i proventi della gestione e così ingloba anche una garanzia della produttività dell'intervento proposto.
Il project financing, proprio per il fatto di non costituire un mero strumento volto a sopperire alla carenza di risorse da destinare alle politiche di investimento nei bilanci pubblici, ma di essere piuttosto l'espressione, il compendio, di un modo di concepire i ruoli e le relazioni reciproche dell'amministrazione pubblica, delle imprese e del sistema creditizio, si scontra con la tenace resistenza di una cultura politica, economica, amministrativa fortemente legata a visioni statualistiche.
E la resistenza non si traduce solo in un immediato e palese rigetto dell'innovazione ma anche, e forse in maniera più ampia e subdola, in un continuo processo di ingabbiamento del nuovo nelle logiche preesistenti.
Poiché ciò sia superabile in ambito urbano occorre una chiara ed approfondita programmazione che consenta di conciliare le norme che regolano l'assetto e lo sviluppo del territorio con quelle che controllano lo sviluppo ed il flusso della circolazione in modo che siano compatibili le une con le altre e gerarchicamente definite: mi riferisco in particolare alle possibili interferenze tra PRGC e PUT, dove questo esiste, ed invece ad una nuova struttura del PRGC dove il PUT non esiste.
Tutto ciò presenta un duplice aspetto: da un lato occorre istituzionalizzare rapporti e rispettive competenze impattive del PRGC e del PUT in modo da evitare dissonanze ed incompatibilità, dall'altro occorre che comunque il PRGC prenda atto e conoscenza del problema della mobilità [2] e fornisca - anche a quei comuni che non sono dotati del PUT [3] indicazioni e regole di comportamento sia qualitative che quantitative in merito alle infrastrutture al servizio della mobilità urbana.
Mentre il PUT è finalizzato ad ottenere il miglioramento delle condizioni di circolazione, di sicurezza stradale, dell'inquinamento atmosferico ed acustico e del consumo energetico, il PRGC ha come obiettivo più generale la disciplina delle trasformazioni e dell'uso del territorio in un quadro di riferimento progettuale e strategico - normativo.
Tutto il territorio soggetto al PRGC è interessato a specifici interventi di finanziamento sia infrastrutturale che per la gestione al fine di migliorare la mobilità delle persone e delle cose, nonché l'utilizzo del suolo pubblico, finanziamento per i quali il "project financing" potrebbe giocare un ruolo rilevante. Mi riferisco non solo a quelli ben noti come la costruzione di autostrade urbane, di linee di metropolitana, di parcheggi ma anche a quelli diretti a disciplinare l'accesso e la sosta in particolari zone del territorio: ad esempio la realizzazione e la gestione del "road pricing" e del "park pricing" e dei sistemi di regolazione del traffico in generale.
Tanto più che nel trasporto di tipo extraurbano si è andata affermando la distinzione di ruoli fra il vettore su gomma, che ha in genere funzioni di adduzione ai nodi ferroviari, e quello su ferro con funzioni di collegamento fra i diversi poli mentre nel trasporto urbano, la tendenza appare quella di privilegiare i vettori su sede propria, di creare parcheggi di scambio fra mezzo privato e mezzo pubblico, di limitare la fruibilità del mezzo privato nei centri cittadini, di attribuire al vettore ferroviario un più incisivo ruolo nell'ambito metropolitano.
A Milano, Roma, Napoli, Genova, Torino, Brescia, a seguito dei finanziamenti accordati dalla legge 211/1992, è probabile che si arrivi nel prossimo decennio ad avere una dotazione di sistemi di trasporto rapido di massa di una certa rilevanza funzionale, anche se ancora assai lontana dagli standard francesi, tedeschi e britannici. Il sistema di trasporto collettivo di queste sei città richiederà, comunque, la presenza di un'efficiente rete adduttiva di servizi su gomma, con una struttura di rete ridisegnata e razionalizzata.
Altre città - Bologna, Firenze, Palermo, Catania, Cagliari - stanno pianificando con una notevole apertura politica internazionale le prime linee tranviarie moderne per innestare una struttura portante nella rete di trasporto collettivo delle rispettive aree metropolitane. Pur avendo ottenuto alcuni finanziamenti statali, questi progetti difficilmente vedranno la luce entro pochi anni e, comunque, non saranno risolutivi per modificare le caratteristiche di fondo del sistema.
I motivi per ritenere che il ricorso al project financing sia non solo opportuno, ma in un certo senso obbligato, sono riconducibili ai seguenti fattori:
1. il divario nei livelli di infrastutturazione tra l'Italia ed il resto dell'Europa permane, ancora oggi, troppo elevato e tende ad allargarsi: l'Italia si colloca, infatti, all'ottavo posto in Europa ed al diciannovesimo nel mondo nella classifica internazionale per dotazione infrastrutturale. Inoltre, mentre negli altri paesi europei il ritmo di crescita degli investimenti infrastrutturali risulta del 3/4% annuo, quello italiano è stato inferiore al 2%[4];
2. si stanno ormai consolidando nel nostro paese tendenze verso una politica di bilancio volta a contenere il deficit pubblico. L'adozione di misure sostanziali per la riduzione di tale disavanzo è volta proprio verso quella parte di spesa pubblica che tradizionalmente viene considerata più elastica e cioè un minor intervento dello Stato nel settore infrastrutturale;
3. la presenza di consistenti gruppi sociali con maggiore disponibilità a pagare per disporre di servizi efficienti può contribuire a realizzare una nuova concezione di finanziamento dei servizi, spostandone il pagamento dalla collettività al fruitore finale, passando quindi da un regime di fiscalità ad uno di tariffazione[5];
4. la frequente inadeguatezza della amministrazione pubblica, sia a livello centrale che locale, a gestire ed a mantenere le opere pubbliche realizzate, lascia ampi

spazi all'inserimento di nuovi soggetti e di nuove strategie operative in grado di cambiare le regole organizzative e ribaltare le tradizionali tendenze volte a privilegiare la fase realizzativa di un'opera a discapito delle fasi successive necessarie alla conservazione dei suoi livelli di efficienza.

Negli ultimi tempi il quadro normativo ha fatto alcuni passi per favorire l'affermazione del project financing, ma quando si passa dalla teoria alla pratica e si va ad operare in specifici settori si incontrano ancora numerosi problemi e talvolta risulta veramente difficile conciliare i diversi, seppure legittimi, interessi delle parti in gioco. Le norme per il finanziamento delle opere pubbliche con risorse private, sono, infatti, ancora incomplete e quindi non facilmente applicabili.

Spetta al Governo valutare con quali strumenti normativi intende riprendere l'iniziativa, nella consapevolezza, peraltro, che si tratta di interventi improcrastinabili se non si vuole lasciare il sistema del trasporto pubblico locale in una situazione insostenibile, senza nessuna chiarezza nelle responsabilità dei diversi soggetti (enti locali e gestori del servizio) e senza nessuna certezza sulle effettive disponibilità finanziarie (dopo l'abolizione del fondo nazionale dei trasporti occorre definire, al di là di soluzioni transitorie, le fonti da cui ricavare le risorse).

Mi preme sottolineare, che queste osservazioni hanno l'obiettivo di evitare che la modalità del project financing per la realizzazione di infrastrutture possa essere abbandonata di fronte alle difficoltà operative.

Sono convinto, infatti, che il processo di privatizzazione passa anche attraverso un diverso modo di gestire i servizi pubblici il cui sviluppo spesso o quasi sempre è dipendente dalla realizzazione di infrastrutture.

L'obiettivo di fare ingresso a pieno titolo nell'Europa non può essere palesemente delegato solo alle politiche di bilancio, che sono, certo necessarie, ma non sufficienti e che necessariamente devono essere accompagnate da azioni coraggiose e di carattere strutturale, capaci di dare non solo segnali ma anche risultati tangibili.

BIBLIOGRAFIA

Y. AMSLER, *Nouvelles relations public-privé dans les grands projets de transport public urbain en France* - RATP, SOFRETU - Transport Public International - Marzo 1993.

Le financement privé des infrastructures de transport: possibilitées et limites - Recherche, Transport, Securité n. 38/39 - Giugno 1993.

M. PALLOTTINO, *Il project financing* - OICE Temi e Notizie - Marzo 1995.

G. IMPERATORI, *Il project financing: una tecnica, una cultura, una politica* - Il Sole/24 Ore Libri - Maggio 1995.

G. SANTILLI, *Il Governo vara le regole per il project financing* - Il Sole/24 Ore - 20/7/96.

NOTE

(1) Nel bilancio di previsione dello Stato per il 1996 la spesa di investimento prevista per la metropolitana era di 829 miliardi e per il trasporto locale di 175 miliardi.

(2) Il 23% delle amministrazioni che hanno risposto al questionario dell'Ispettorato per la sicurezza stradale, ha giustificato il mancato rispetto dei termini di approvazione con la necessità di coordinare la redazione dei PUT con la revisione dei piani regolatori, con altri interventi o con altri organismi.

(3) La situazione, aggiornata all'ultima rilevazione del mese scorso, vede poco più del 20% degli 841 Comuni obbligati alla redazione dei Put ad aver adottato definitivamente un Pino-traffico; tra quelli che ancora non l'hanno fatto solo il 13% ha avviato la procedura di adozione. Il 23% ha dato inizio alla fase di elaborazione, ma la maggioranza 38% delle amministrazioni si trova ancora nella fase degli atti preliminari; il 6%, infine, non ha ancora definito alcuna scelta in merito.

(4) Con riferimento al bilancio dello Stato per il 1996, approvato con legge 28 dicembre 1995 n. 551, gli stanziamenti iniziali per i settori del trasporto e della viabilità ammontano, in termini di competenza, a 33.327 miliardi di lire con un decremento di 2.520 miliardi, rispetto all'analogo stanziamento 1995.

(5) Ad esempio per il metrò leggero che collega Birmingham a Wolterhampon il costruttore partecipa al finanziamento della metropolitana per l'8% del costo totale dell'opera (12 miliardi di sterline); il costruttore gestisce il servizio, accollandosene i rischi economici; il costruttore - gestore è libero di definire la tariffa che ritiene più opportuna. La partecipazione dei privati al rischio, era una condizione essenziale del progetto, imposta dal Governo britannico per gareggiare al finanziamento nazionale.