

NOTA DI AVVIO DELLA LINEA DI ATTIVITA' DELLA RETE SUL PARTENARIATO PP

Adriana Chiurato
Antonio Sgroi
Lorenzo Uasone

PREMESSA

Gli investimenti in partenariato PP presentano complessità programmatiche, procedurali e gestionali molto rilevanti; l'indicatore di efficienza nell'uso del PPP negli appalti pubblici registra che nel 2005 solamente il 20% degli avvisi pubblicati ha dato luogo a gare (fonte: comunicato stampa dell'Osservatorio Nazionale del Project Financing sul mercato del PPP nel 2005).

Per poter utilizzare al meglio gli strumenti normativi esistenti è infatti 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 sanno 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 strutture tecniche che forniscono un adeguato supporto; per questo fondamentale motivo la legge 144/99 ha istituito la Unità tecnica UFP.

La UFP è però un organo centrale che, dovendo servire tutto il territorio nazionale per interventi anche di grandi dimensioni, è soggetta ad un impegno massiccio solo parzialmente alleviato dalla presenza in qualche Ministero e qualche Regione di NUVV o strutture collaterali che svolgono funzioni da unità tecniche FP.

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 potenziamento dell'apparato tecnico tale da permettere la fornitura di un servizio puntuale, continuativo ed esteso a soddisfare la maggiore quantità possibile della domanda su tutto il territorio; un potenziamento che può essere realizzato solo aumentando il numero delle unità tecniche e, soprattutto, costituendole in un sistema di rete.

IL RUOLO DEI NUCLEI DI VALUTAZIONE

Dato che la materia si colloca in modo diretto nell'ambito delle competenze dei Nuclei di Valutazione istituiti con la legge 144/99, sono proprio questi gli organi che, integrandosi tra loro e nella complementarietà delle loro competenze in relazione a quelle della UFP, possono costituire la struttura 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 e, più in generale, il PPP come una delle modalità possibili di attuazione degli investimenti pubblici di cui si deve valutare la fattibilità tecnica, finanziaria ed economica.

La Rete dei Nuclei si è già mossa da tempo per contribuire a questa costruzione e può forse oggi ritenersi ottimale un'organizzazione del tipo di quella così riassumibile:

1. il supporto tecnico alle pubbliche amministrazioni è fornito dalla UFP e dai NUVV ministeriali e regionali;
2. i Nuclei sono organizzati per svolgere direttamente la funzione o sono affiancati da strutture collaterali specifiche;
3. il rapporto fra i Nuclei e gli altri soggetti è istituzionale e tecnico. La sinergia tecnico-operativa, oltre a rispettare quanto previsto dalle norme, è di natura collaborativa;
4. i Nuclei stabiliscono con gli altri soggetti un sistema permanente di reciproca informazione e programmano periodiche attività comuni di formazione e aggiornamento degli operatori pubblici.

Si tratta quindi di proseguire 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 della pubblica amministrazione e delle stazioni appaltanti.

In questo percorso sarà sicuramente necessario stabilire un raccordo permanente, oltre che con la UFP, anche con gli altri soggetti pubblici che, come l'Autorità di Vigilanza dei LL.PP., la Cassa DD.PP. e le Finanziarie regionali, possono essere considerati i maggiori interessati allo sviluppo dei supporti tecnici a servizio degli investimenti pubblici in partenariato.

L'AVVIO DI UNA LINEA DI ATTIVITA' DELLA RETE NUVV SUL PARTENARIATO PP

Per realizzare gli obiettivi sopra brevemente delineati si propone ai Nuclei centrali e regionali appartenenti alla Rete l'adesione a partecipare ad una specifica linea di attività che potrà essere approvata ed avviata alla prossima Conferenza Generale dei Nuclei prevista per gennaio 2007.

Le diversità istituzionali, organizzative e funzionali dei Nuclei centrali e dei Nuclei regionali non permettono ovviamente di prefigurare un modello comune, costituiscono però un patrimonio di conoscenze ed esperienze, da mettere a disposizione comune, oltre che una ricchezza di collocazioni istituzionali che, una volta integrate, potrebbero attivare efficaci sinergie operative.

Le stesse sinergie operative potrebbero essere attivate istituzionalizzando un rapporto permanente della Rete dei Nuclei anche con gli altri soggetti pubblici competenti, come la UFP e le esistenti Unità tecniche regionali FP, o comunque interessati alla materia (come la Cassa DD.PP. e le Finanziarie regionali).

Ciò permetterà, tra l'altro, di sfruttare al massimo le professionalità esistenti, che vengono messe in rete, riducendo le diseconomie conseguenti a duplicazioni o sovrapposizioni di ruoli.

Un esempio interessante, tra gli altri, di una prassi da generalizzare è la collaborazione in atto tra il NUVV MinSalute e la UFP nella predisposizione delle Linee guida per i progetti di partenariato nel settore della sanità.

La collaborazione tra i Nuclei e i diversi referenti istituzionali consentirà la definizione di protocolli, convenzioni, capitoli prestazionali ed altro standardizzati per settore (sanità, infrastrutture viarie e trasporti, ciclo idrico, servizi socio-assistenziali, ricreativi e culturali, servizi comunali, ecc.) da mettere a disposizione delle stazioni appaltanti.

L'obiettivo finale potrebbe essere quello di arrivare alla istituzionalizzazione del rapporto tra i soggetti competenti attraverso la costituzione, ad esempio presso la stessa Conferenza Stato/Regioni, di un **Tavolo tecnico permanente** sul PPP.

UN MODELLO DIVULGATIVO DEL PARTENARIATO PP

Il primo passaggio del lavoro sarà la raccolta sistematizzata delle iniziative e degli attori coinvolti ai diversi livelli, seguita dalla messa a punto di un modello divulgativo del PPP con il marchio Rete NUUVV; si tratterà di produrre un **Documento**, nella forma ormai consolidata nella prassi della Rete di manuale o linee guida, come di seguito sintetizzato per sommi capi:

1. mappatura delle criticità resistenti al decollo del PPP a supporto dell'investimento pubblico;
2. analisi dei settori di intervento, con repertorio esemplificativo, e individuazione di nuovi settori;
3. censimento delle fonti finanziarie nazionali e comunitarie attivabili;
4. schede analitiche dei soggetti di riferimento operanti nel settore;
5. schemi operativi uniformi applicabili per tipologie e settori di intervento.

La mappatura delle criticità (punto 1) dovrà in particolare analizzare le principali esperienze nazionali e regionali evidenziandone i fattori chiave che hanno avuto influenza nelle singole fasi di progettazione, di valutazione tecnico-economica, nell'indizione delle gare e nell'aggiudicazione, sino alle metodologie di monitoraggio utilizzate (*).

L'analisi dei settori di intervento (punto 2) e il censimento delle fonti finanziarie attivabili (punto 3) dovranno in particolare fornire ai Nuclei indirizzi utili soprattutto ad orientare la propria attività nell'ambito delle organizzazioni delle amministrazioni di appartenenza.

Le schede analitiche dei soggetti di riferimento (punto 4) dovranno in particolare fornire informazioni utili soprattutto a facilitare i Nuclei nella ricerca di collaborazioni e per l'attivazione di sinergie funzionali; l'elenco dovrà ricomprendere anche personalità vicine alla Rete o conosciute.

Gli schemi operativi uniformi (punto 5) saranno il prodotto finale del lavoro che la Rete metterà a disposizione dei Nuclei che, attraverso il loro impiego, potranno operare il maniera omogenea tra loro e nel rapporto con la UFP e gli altri principali soggetti operanti; ciò permetterà, tra l'altro, di cominciare a configurare in termini operativi l'organizzazione del tipo a rete che serve.

Il Documento sarà oggetto di analisi, discussione e approfondimento da parte dei Nuclei al fine di preparare un appuntamento nazionale sul PPP, in forma di **Seminario di studi**, che la Rete dei Nuclei nel corso del 2007 proporrà alla UFP, ad altri soggetti istituzionali individuati nel corso della predisposizione dello stesso Documento, agli operatori pubblici e privati economici e finanziari, alle associazioni di categoria ed al mondo accademico.

UN PROGRAMMA FORMATIVO PER I NUCLEI

La messa a punto del modello divulgativo e promozionale verrà accompagnata da un programma formativo svolto utilizzando le risorse professionali presenti all'interno della Rete con supporti che potranno essere richiesti, oltre che alla UFP e al progetto NUVAL, anche ai più qualificati soggetti pubblici e privati disponibili.

Il programma formativo, basato sulla rilevazione puntuale delle esigenze espresse da tutti i Nuclei interessati, potrà articolarsi in due fasi:

1. Fase 1. Tecniche, metodi, strumenti e procedure di attuazione degli investimenti in partenariato; normativa di riferimento e problemi connessi all'interpretazione e applicazione; formulazione ed elaborazione dei piani economico-finanziari; tecniche e strumenti di valutazione dei progetti, ecc.
2. Fase 2. Problematiche connesse ai contratti; rapporti con le banche e le altre istituzioni creditizie; altre modalità di finanziamento degli investimenti con ricorso al capitale di credito: emissione buoni comunali, regionali, leasing immobiliare, tecniche e procedure di cartolarizzazione patrimoni pubblici, ecc.

UN PROGRAMMA FORMATIVO PER LE AMMINISTRAZIONI

La formazione dei Nuclei è da considerarsi un prerequisito essenziale in quanto non tutti gli organi sono oggi organizzati e attrezzati a svolgere, nel proprio ambito territoriale o settoriale, funzioni tecniche nella materia del PPP in termini adeguati.

Il passo successivo sarà poi la promozione, da parte dei Nuclei stessi, di interventi formativi presso le proprie amministrazioni di appartenenza e gli Enti territoriali.
