

ARCANGELA GABRIELLA GIORGIO

IL COFINANZIAMENTO DELLE OPERE PUBBLICHE NELLO SVILUPPO REGIONALE

L'Unione Europea ha fatto un ulteriore passo in avanti accogliendo dal primo gennaio 1995 tre nuovi Stati membri: Austria, Finlandia e Svezia.

Questi nuovi assetti sposteranno il baricentro europeo verso l'Europa settentrionale, sicché si potrebbe prefigurare il pericolo che aree periferiche come il Mezzogiorno d'Italia diventino marginali.

Le regioni dell'UE, infatti, presentano situazioni geografiche, sociali, economiche e istituzionali molto diversificate. Se la diversità può costituire una ricchezza per l'Europa, ne è però anche un problema, perché lo squilibrio economico e sociale esistente tra le diverse regioni rappresenta un pericoloso fattore di disgregazione. Consapevole di questo fatto l'UE ha istituito appositi fondi per favorire la politica di coesione socio-economica.

La politica di riequilibrio territoriale dell'Unione può implementare gli sforzi dei singoli paesi per affrontare le situazioni più critiche dello sviluppo territoriale e promuovere l'adeguamento strutturale delle regioni meno sviluppate; essa riguarda un ampio spettro di attività, tra cui il miglioramento delle infrastrutture.

Le infrastrutture e le loro reti rappresentano, com'è noto, un fattore centrale e primario di sviluppo per il territorio, ma il mercato delle opere pubbliche in Italia è ormai strutturalmente condizionato dall'insufficiente disponibilità di risorse pubbliche, talché l'attuale *gap* infrastrutturale dell'Italia rispetto all'Europa e dell'Italia meridionale rispetto al resto del paese sarebbe destinato a permanere.

Infatti nel 1993 gli investimenti nel comparto sono stati solo il 94,8% rispetto al 1985 a livello nazionale e ancora meno nel Mezzogiorno (83%). Le cifre per il 1994 sono ulteriormente inferiori: se le stime saranno confermate, il valore degli investimenti in opere pubbliche sarà – rispetto al 1985 – diminuito del 9% a livello nazionale e del 20% nel Mezzogiorno.

Come si evince dalla tab. 1, la spesa per le opere pubbliche ha registrato negli ultimi anni una tendenza al decremento.

Hanno contribuito a determinare questa situazione in primo luogo la crescita insostenibile del debito pubblico che ha ridotto le risorse disponibili per le infrastrutture; secondariamente le inchieste della magistratura che hanno indotto a modificare le modalità di affidamento delle opere pubbliche; infine, l'entrata in vigore della nuova legge sui lavori pubblici (aprile 1994).

Gli effetti di questa recentissima normativa si sono evidenziati soprattutto nel

mezzo immediatamente successivo all'entrata in vigore della legge. Fatto 100 la media mensile degli importi dei bandi di gara pubblicati nel 1991, il numero indice del mese di aprile del 1994 è risultato pari a 38,6. L'importo dei lavori è ammontato a 673 miliardi nel 1994, contro i 1025 miliardi nel 1993, i 2069 miliardi nel 1992 e i 1363 miliardi nel 1991.

A determinare questa tendenza non è estraneo il modo in cui è stato governato in passato il mercato delle opere pubbliche, senza una programmazione legata all'effettivo fabbisogno, con una distribuzione a pioggia delle risorse che ha determinato sprechi e che ha lasciato numerose opere incompiute (nel Mezzogiorno si calcola che siano circa 60.000).

Occorre, dunque, rimuovere la vecchia mentalità di politici e imprenditori, al fine di rilanciare un settore fondamentale per la diffusione di nuove iniziative o di sviluppare quelle già avviate. E' auspicabile, inoltre, una nuova gestione del comparto per il valore occupazionale e funzionale che questo settore riveste, nonché per accrescere la competitività del nostro paese nel mercato europeo. Una programmazione moderna delle opere pubbliche, quindi, deve rispondere a un reale fabbisogno infrastrutturale e considerare l'intervento in termini di economicità di spesa.

L'evidente differenziale nel *trend* della domanda e dell'offerta di opere pubbliche rende anche opportuno attrarre canali di finanziamento aggiuntivi a quelli stanziati dall'Unione, dallo Stato e dalla Regione, perché la scarsità di risorse pubbliche per il comparto presumibilmente non sarà una condizione transitoria ed è impensabile che possa soddisfare l'attuale fabbisogno di infrastrutture e quello che verrà espresso a medio e lungo termine.

Ciò detto, va sottolineato come un importante contributo a un diverso sistema di finanziamento per le opere pubbliche venga dalla stessa UE che non solo ne ha fatto uno dei punti più qualificanti della politica comunitaria (soprattutto in materia di grandi interventi infrastrutturali di collegamento, di trasformazione e risanamento urbano), ma ha addirittura previsto finanziamenti appositi.

Per la UE, dunque, il ricorso al finanziamento privato e alla collaborazione tra pubblico e privato è il mezzo attraverso il quale attuare una rete infrastrutturale europea, strumento, per eccellenza, di sostegno allo sviluppo economico e alla competitività di ciascun paese membro.

Questa collaborazione tra pubblico e privato, oltre a consentire il superamento relativo al vincolo della limitatezza delle risorse pubbliche riguardanti gli Stati membri, sarebbe il mezzo per un effettivo processo di integrazione europea e di libera circolazione tra tutti i paesi.

Purtroppo va constatato il grande ritardo con cui l'Italia arriva ad affrontare questo argomento, per la mancanza di un'adeguata legislazione nazionale che consenta di superare gli ostacoli amministrativi e burocratici del rapporto pubblico/privato. Tuttavia nella legislazione nazionale attuale esistono alcune enunciazioni innovative; esse ci inducono a sostenere che il quadro normativo nazionale si muove, se pur con lentezza, in direzione della costruzione del finanziamento misto per la realizzazione delle opere pubbliche. Va sottolineato che in Francia, particolarmente per le infrastrutture viarie, nella Germania orientale, segnatamente con il progetto decennale per Berlino capitale, ma anche in Gran Bretagna, il ricorso al capitale privato per la realizzazione di opere pubbliche è esperienza ormai consolidata cui la normativa comunitaria e i fondi strutturali hanno dato un importante contributo.

Secondo il National Development Office, il 50% degli investimenti annui in opere pubbliche in Gran Bretagna è finanziato dai privati. Il caso più macroscopico è

INVESTIMENTI IN OPERE PUBBLICHE – VALORI COSTANTI A PREZZI 1985

	1985	1989	1993	1994
<i>a) Valori assoluti (in miliardi di lire)</i>				
PUGLIA	1.267	1.228	1.226	1.158
MEZZOGIORNO	8.717	9.430	7.233	6.945
ITALIA	25.340	27.512	24.030	23.151
<i>b) Valori percentuali</i>				
PUGLIA	5,0	4,4	5,1	5,0
MEZZOGIORNO	34,4	34,2	30,1	30,0
ITALIA	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>c) Numeri indice (1985=100)</i>				
PUGLIA	100,0	96,9	96,7	91,4
MEZZOGIORNO	100,0	108,1	83,0	79,7
ITALIA	100,0	108,5	94,8	91,4

Fonte: elaborazione su stime CRESME.

certamente l'Eurotunnel, paradigma dell'opera pubblica realizzata dal solo capitale privato. Nel 1987, dopo una lunga fase per la predisposizione della complessa iniziativa, è partita la realizzazione del tunnel ferroviario sotto la Manica, interamente progettato e finanziato da un consorzio di operatori privati insieme a un *pool* di circa 200 banche internazionali (soprattutto giapponesi e americane) che gestiranno il tunnel per 55 anni.

Il tunnel è una delle più grandi opere ingegneristiche mai realizzate, è lungo 50 chilometri, di cui 38 sott'acqua, tre e mezzo sul territorio francese (fino a Sangatte Beusingue, Calais) e otto in territorio inglese (fino a Caste Hill, a nord di Folkestone, nel Kent).

Questa iniziativa di interazione pubblico/privato non deve essere intesa come modello percorribile unicamente dallo Stato, ma può essere una significativa opportunità di sviluppo anche per le Regioni.

La Regione Puglia, ad esempio, si sta orientando in tal senso; infatti, la legge regionale sulle procedure per l'attuazione del Programma Operativo Plurifondo 1994-99 prevede società a capitale misto tra i soggetti ammessi a presentare richiesta di finanziamento per la costruzione di opere di natura infrastrutturale. I POP che sono stati approvati nel mese di dicembre dal Consiglio regionale assegnano 5200 miliardi di lire per i prossimi cinque anni e quindi rappresentano un significativo segnale di un nuovo modello imprenditoriale.

Il modello della *partnership* pubblico-privato è previsto, altresì, per promuovere la realizzazione e la gestione di una rete di porti turistici pugliesi.

La legge regionale consente, tra l'altro, di affrontare in modo innovativo il problema della *gentrification* dei beni immobiliari di pregio storico e architettonico, guardando ad essi non più come ad un costo passivo, ma come ad una risorsa avente un valore di mercato.

A tal proposito va aggiunto che Bari è stata inserita tra le dodici città italiane che fruiranno dei finanziamenti del progetto comunitario «Urban». Il programma, che si rivolge essenzialmente al risanamento del centro storico, consentirà al Comune di utilizzare finanziamenti comunitari per un importo di 22 miliardi di lire che saranno raddoppiati dalla quota di cofinanziamento nazionale. E' indubbio che la cifra stanziata risulti essere irrisoria per il risanamento della città vecchia di Bari, tuttavia rappresenta un forte segnale. Quest'input, infatti, se bene utilizzato, può dare ulteriore impulso al *mix* pubblico/privato in Puglia, inserendola in una rete di relazioni a scala nazionale ed internazionale, e ponendola come esempio trainante per il resto del Mezzogiorno.

Un ultimo aspetto importante da definire riguarda il soggetto privato che non deve essere identificato automaticamente con il costruttore edile, poiché la fase della costruzione è solo un momento dell'intero processo realizzativo. Occorrerebbe individuare come interlocutore una «figura imprenditoriale» a tutto campo in grado di attivare una serie complessa di funzioni, dal reperimento delle risorse finanziarie alla costruzione, manutenzione e gestione dell'opera.

Non dovrebbe essere difficoltoso reperire questo nuovo soggetto in Puglia, regione che si è sempre configurata nell'ambito del Mezzogiorno come una delle più dinamiche dal punto di vista imprenditoriale.

Lo sviluppo futuro delle aree marginali dipenderà sempre più dalle infrastrutture di servizio. D'altra parte i fondi disponibili a questo fine saranno sempre minori per la crisi economica che investe i paesi industrializzati (anche se per ragioni talora diverse), nonché per una domanda che porta a migliorare i servizi esistenti più che a realizzare infrastrutture *ex novo*. In questo scenario la collaborazione tra pubblico e privato potrà mettere a disposizione dello sviluppo territoriale risorse e capacità imprenditoriali tali da sostenere la sfida di uno sviluppo equilibrato. E le regioni del Mezzogiorno potranno trovare validi supporti per uscire dalla perifericità che le ha a lungo relegate ai margini dell'Europa.

BIBLIOGRAFIA

- ARDITO F., *Vediamoci sul fondo*, in «Costruire», Roma, 1990, n. 90, p. 152.
- BELLAVITI P., *L'esperienza del finanziamento privato alla realizzazione di opere pubbliche in Gran Bretagna*, in «Progetto e gestione», Roma, 1993, n. 8, p. 4.
- BELICINI L. e STANGHELLINI S., *Le imprese di costruzione nel mercato europeo*, Milano, Il Sole-24 Ore Libri, 1994.
- LEGITTIMO G., Relazione al convegno «Gli incentivi alle piccole e medie imprese nel Meridione; la vecchia e la nuova politica», Bari, 58° Fiera del Levante, 17 settembre 1994.
- LEMOINE B., *Il tunnel sotto la Manica: lunga storia dall'immaginario alla costruzione*, in «Casabella», Milano, 1991, n. 582, p. 46.
- MICELLI E., *Il finanziamento privato delle opere pubbliche in Francia*, in «Progetto & gestione», Roma, 1993, n. 8, p. 14.
- MURST, *I fondi strutturali dell'Unione Europea*, in «Univ. e Ricerca», Roma, 1994, n. 7/8.
- NOVEMBRE D. (a cura di), *Europa Mezzogiorno e Mediterraneo*, Lecce, Congedo, 1993.

THE COOFINANCING OF PUBLIC WORKS IN THE REGIONAL DEVELOPMENT. – The European Union has taken a further step forward accepting since January the 1st 1995 three new member States: Austria, Finland and Sweden. Such a change will move the European barycentre towards northern Europe, so that a new danger could be prefigured: peripheral areas, such as southern Italy, could become marginal areas.

The European Union, aware of this danger, has constituted special funds concerning a wide variety of activities, among which the improvement of infrastructures.

According to the European Union, private financing and public/private co-operation would permit to create a European infrastructure net, considered a fundamental factor for the supporting of economic development. The development to come of marginal areas will depend more and more on infrastructures. In this perspective, public/private co-operation could offer new abilities and resources, which would be able to support balanced development. In this way, southern Italy could find support to escape from its peripheral condition.

Università di Bari, Dipartimento di Scienze Storiche e Geografiche.