

12 MAGGIO 1996

IL SOLE 24 ORE

ECONOMIA ITALIANA

Per gli appalti cura di flessibilita'

Intervento

Paolo Baratta

di Paolo Baratta *

Le Pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici possono assumere impegni solo per le somme che sono state preventivamente stanziare. Anche le decisioni relative agli investimenti possono dunque essere prese solo nei limiti delle risorse finanziarie appostate nell'ultimo bilancio approvato. E anche nei casi in cui il bilancio consente l'accensione di mutui, prevedendo gli stanziamenti pluriennali per far fronte al loro rimborso, esso predetermina comunque la somma mutuabile e quindi la somma disponibile entro la quale possono essere assunte decisioni. Gli interventi in infrastrutture sono dunque condizionati da questo preciso limite. Come ampliare al di la' di esso la capacita' di intervento nel campo infrastrutturale delle amministrazioni pubbliche? Si tratta di un problema noto che, nel nostro caso, appare ancora piu' rilevante in relazione alla scarsita' di risorse disponibili nei bilanci pubblici.

Estendere al di la' di quei limiti diretti di spesa la capacita' di attivare iniziative e' possibile per un'amministrazione pubblica se:

a) predestina a spese in conto capitale future entrate attese da tariffe sui servizi prestati;

bp) mette in campo, opportunamente valorizzandola, parte della sua ricchezza patrimoniale, vendendola, cedendo diritti su di essa o mobilitando su di essa anche interessi privati.

L'amministrazione, cioe', puo' attivare concessioni di servizi, incassando in unica soluzione i valori attualizzati dei futuri canoni di concessione; puo' impegnare le future entrate attese da una tariffa alla copertura di un appalto di costruzione e gestione; puo'

vendere parte dei beni immobili; puo' su questi beni cedere diritti per tempi determinati. Anche se le norme riconoscono alla Pubblica amministrazione la facolta' di attivare le suddette iniziative, cio' non basta a mettere l'amministrazione stessa nelle condizioni per una piena valorizzazione di queste potenzialita', cosi' come puo' fare un privato. La valorizzazione del proprio patrimonio richiede infatti normalmente di concepire e montare operazioni complesse. Queste devono prevedere la realizzazione contestuale di una serie di atti, per dar vita a unitarie soluzioni che siano di massima valorizzazione e, per le parti non destinate ad uso proprio ma a finalita' economica, coerenti con il mercato. Cio' appare assai difficile, se non impossibile, se i singoli atti di queste operazioni complesse sono compiuti singolarmente in successione temporale, come e' costume nella Pubblica amministrazione.

Ecco perche' la legge sugli appalti e il regolamento che ne e' conseguito si sono posti il problema di individuare norme che prevedano, consentano e sollecitino la Pubblica amministrazione alla messa in atto di interventi unitariamente concepiti, nei quali possano essere messi contestualmente in essere vari negozi e vari impegni.

Sono state previste esplicitamente alcune norme al riguardo:

- 1) Innanzitutto e' stato definito un indirizzo piu' elastico per la programmazione. Gli interventi che trovano finanziamento fuori dalle risorse ordinarie dell'amministrazione potranno essere attivati in ogni momento, non richiedendosi il loro preliminare inserimento nel piano triennale delle opere pubbliche che ogni amministrazione deve

adottare per regolare la propria spesa.

2) E' stata disciplinata la concessione di costruzione e gestione.

3) Si e' disposto che sia per il pagamento di appalti di opere sia per il pagamento di contributi a eventuali concessionari possano essere mobilitate non solo risorse gia' iscritte in bilancio, ma anche beni liberamente disponibili da parte dell'amministrazione nonche' diritti su di essi.

4) E' stata, infine, inserita nel regolamento una forma di appalto composito, e cioe' la possibilita' che un'amministrazione pubblica possa appaltare un'opera prevedendo per il suo pagamento parziale, non solo la cessione di beni esistenti o di diritti su di essi, ma anche l'eventuale concessione al privato appaltatore di una parte dei volumi che saranno realizzati.

Le amministrazioni cioe' potranno elaborare progetti e successivi bandi di gara, nei quali agli appaltatori non sia chiesta soltanto l'esecuzione di un'opera, ma un'offerta piu' complessa, relativa sia ai costi di costruzione sia all'assunzione di altri impegni per una serie di operazioni su parti dell'opera da realizzare, quali l'assunzione di concessioni, la cessione a terzi. Si tratta di innovazioni importanti, tanto piu' se si tiene conto che, al di la' dei limiti di bilancio, le amministrazioni pubbliche incontrano anche altri due limiti nell'affrontare queste operazioni. Innanzitutto un limite di legge non superabile. Il fatto cioe' che, a differenza dei privati, devono adottare procedure europee di appalto pubblico sia di servizio che di costruzione.

In secondo luogo un limite organizzativo ed amministrativo:

normalmente esse non sono attrezzate a svolgere, al di la' delle funzioni proprie, anche le funzioni complesse di gestione ed amministrazione di operazioni immobiliari articolate. Ed e' a fronte di questo limite che vengono incontro le norme richiamate. Con queste norme, infatti, le amministrazioni, se potranno avere appaltato secondo regole europee funzioni progettuali per la definizione degli interventi complessi, potranno pero' trasmettere agli appaltatori funzioni gestionali esecutive del programma previsto nell'intervento. Con queste norme si da' una corretta strumentazione per favorire il concorso dei privati investitori nell'ambito di interventi pubblici. Giova ricordare al riguardo che investitori privati possono realizzare opere private, ancorche' di interesse e di utilita' pubblica, quali un grande parcheggio con i servizi connessi, una infrastruttura di servizi privati portuali; si e' in questi casi di fronte ad attivita' nelle quali il privato si muove liberamente, non essendovi riserve pubbliche. In tutti questi casi l'amministrazione pubblica non partecipa alle operazioni. Semmai essa e' chiamata a svolgere con diligenza alcune funzioni collaterali e a rispettare alcuni impegni necessari perche' l'operazione sia economicamente sostenibile nel tempo (opere private di interesse pubblico).

* Ministro dei Lavori pubblici

e dell'Ambiente