

Sviluppo Urbano in Italia - Un cambio di passo: Jessica e la programmazione partecipata



Avv. Velia M. Leone
Bruxelles, 21 marzo
2013

Sviluppo urbano e Fondi UE

- Centralità del tema e nuova enfasi nelle proposte per la nuova programmazione ⇒ possibili problemi applicativi
- Risoluzione del PE del 15 gennaio 2013 sul contributo del riassetto urbano alla crescita economica nella politica di coesione dell'UE (2011/2311(INI): spunti importanti
- Enfasi su:
 - Potenziamento capacità amministrativa
 - Progettazione partecipata

Sviluppo urbano in Italia

- **Nodi fondamentali:**
 - Finanziamenti, patto di stabilità e strumenti finanziari
 - Carenza di progettualità & conflittualità

Sviluppo urbano: i nodi

Finanziamenti, patto di stabilità e strumenti finanziari

- Progressiva diminuzione delle risorse disponibili + patto di stabilità
- Modalità per non gravare sul patto di stabilità: criteri Eurostat per l'allocazione dei rischi (inseriti nell'art. 3, comma 15^{ter} del Codice appalti, in materia di PPP):
 1. rischio di costruzione copre eventi relativi alla costruzione dell'opera quali: a) ritardo nei tempi di consegna; b) non rispetto degli *standard* di progetto; c) aumento dei costi; d) inconvenienti di tipo tecnico; e) mancato completamento dell'opera;
 2. rischio di disponibilità è legato alla capacità di erogare le prestazioni contrattuali pattuite (volumi e *standard* di qualità ⇒ *bad performance*) ⇔ penali efficaci!
 3. rischio di domanda deriva dalla variabilità della domanda, non dalla qualità del servizio legata ad altri fattori, tipo presenza di alternative più convenienti per gli utenti, ciclo di *business*, nuove tendenze del mercato, etc.

Sviluppo urbano: i nodi

Finanziamenti, patto di stabilità e strumenti finanziari

- PPP rientra nel bilancio del *partner* privato se questi assume:
 - i rischi di costruzione,
 - il rischio disponibilità oppure domanda.
- PPP rientra nel bilancio dello Stato se:
 - le condizioni (*i.e.* rischi) non sono soddisfatte,
 - lo Stato assume rischi attraverso un altro meccanismo (garanzia).
- Allocazione rischio non deve essere un mero artificio contabile ⇒ il rischio deve essere allocato nella maniera più efficiente = costo complessivo dell'operazione deve essere inferiore.

Sviluppo urbano: i nodi

- **Finanziamenti, patto di stabilità e strumenti finanziari**
 - MA PPP non sempre si può/conviene: *value for money*
 - *House of Commons Treasury Committee - Private Finance Initiative - 17th Report of Session 2010-12 (luglio 2011):*
 - *indebitamento privato più caro di quello pubblico, soprattutto dopo il credit crunch*
 - *PFI ha un impatto minore, ma più duraturo sul debito*
 - *trasferimento dei rischi: vale la pena solo se il privato li gestisce in modo più efficiente rispetto al pubblico e trasferisce i risparmi conseguenti sull'utenza*
 - *trasferimento a volte illusorio: la PA non può permettersi l'interruzione dei servizi ed è, alla fine, responsabile*
 - *complessità dei contratti rende meno intensa la concorrenza per aggiudicarseli, anche per i costi di partecipazione alla procedura*
 - *esigenza di competenze manageriali nella PA ⇒ costi di consulenza.*

Sviluppo urbano: i nodi

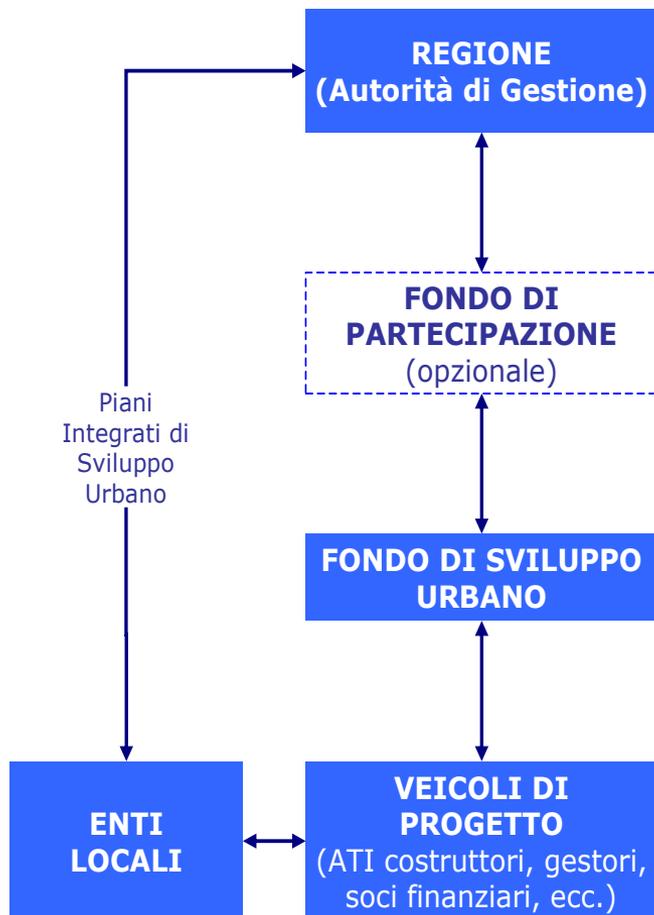
- **Finanziamenti, patto di stabilità e strumenti finanziari**
 - Reperimento risorse pubbliche: art. 54 D.L. 1/2012, (conv. L 27/2012): prestiti obbligazionari di scopo, legati alla realizzazione delle opere stesse e garantiti da un apposito patrimonio destinato. 
 - MA anche uso dei Fondi UE passaggio da una logica di fondo perduto a una logica *revolving* - vd Jessica - può costituire un incentivo e far superare il fallimento di mercato che rende troppo caro il finanziamento privato, grazie alla *mission* dei FSU.

Uso degli strumenti finanziari (ingegneria finanziaria) per lo sviluppo urbano

- JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*) è uno strumento creato (2006) da Commissione Europea, BEI e CEB (*Council of Europe Development Bank*) per promuovere l'utilizzo rotativo dei fondi UE per progetti di sviluppo urbano, favorendo la creazione di PPP.
- **Tipologie progettuali:**
 - **Numerose tipologie** di opere (esclusa, in linea di massima, edilizia residenziale, salvo efficientamento energetico, o mediante altri fondi non UE)
 - possono essere anche finanziati **progetti energetici** (produzione e risparmio).
 - **PROGETTI CON RITORNO ECONOMICO**

Uso degli strumenti finanziari (ingegneria finanziaria) per lo sviluppo urbano

Il meccanismo JESSICA



Fonte: BEI

FONDO DI PARTECIPAZIONE

- Nominato dall'Autorità di Gestione, seleziona i Fondi di Sviluppo Urbano, in cui investe le risorse JESSICA
- Ad oggi il ruolo di Fondo di Partecipazione è svolto nella quasi totalità dei casi da BEI, alla quale può essere affidato direttamente l'incarico

FONDO DI SVILUPPO URBANO (FSU)

- Investe (con equity, prestiti e/o garanzie) nelle strutture (es. SPV) che realizzano progetti di sviluppo urbano inserite nei PIUSS
- In Italia il FSU può essere un Fondo Mobiliare, Società Finanziaria, Gestione Patrimoniale Separata, ecc.

RESPONSABILE DELLA PROMOZIONE

- Beneficiario ultimo degli investimenti, realizza i progetti di sviluppo urbano, può essere una struttura del partenariato (es. SPV) o un Ente Locale
- Il soggetto promotore deve rendicontare l'utilizzo dei fondi FESR entro il 2015 (è tuttavia possibile che prevalga un'interpretazione meno restrittiva)

Uso degli strumenti finanziari (ingegneria finanziaria) per lo sviluppo urbano

Gestione quanto più efficiente ed efficace dei fondi:

- Finanziamento rotativo
- Ruolo della PA (Regione/Stato): investitore e/o finanziatore, non più semplice erogatore di sovvenzioni
- Beneficiario è il FSU - destinataria SPV (o ente locale, che è comunque beneficiario indiretto)
- Attrazione investitori privati con effetto leva
- Anticipazione spese e semplificazione (auspicata!) procedurale come controlli e tempistiche

Sviluppo urbano: i nodi

Problemi:

- Carenza di progettualità, specie per progetti che abbiano una redditività
- Logica del fondo perduto ancora prevalente
- Tipologia di opere
- Carenza di competenze specifiche



- JESSICA = mutui agli EELL: logica “*corporate*” (*mutatis mutandis*) e non “*project*”

Sviluppo urbano: i nodi

Carenza di progettualità & conflittualità:

- necessaria assistenza tecnica NON calata dall'alto, MA “**Croce Rossa**”!
- Su:
 - esame esigenze
 - strutturazione progetti (a livello economico)
 - procedure
 - contratti
 - gestione

Sviluppo urbano: i nodi

- EE.LL. possono estrarre dal territorio le risorse di progettualità necessarie:
 - Partenariato pubblico-pubblico → cfr. Documento di lavoro dei servizi della Commissione su applicazione del diritto UE in materia di appalti pubblici ai rapporti tra amministrazioni aggiudicatrici del 4.10.2011 SEC(2011) 1169 def:
 - solo tra AA, nessun privato;
 - collaborazione finalizzata allo svolgimento di una missione comune, senza creazione di un veicolo *ad hoc*
 - governata esclusivamente da considerazioni di pubblico interesse;
 - *no profit*.
 - Partenariato pubblico-privato in senso più ampio:
 - Progettazione partecipata → territorio e cittadinanza
 - Dialogo tecnico → operatori economici potenzialmente interessati
 - PPP propriamente detto

Progettazione partecipata: Débat public

Progettazione partecipata:

- consenso sociale e informazione sull'intervento
- da attivarsi a uno stadio in cui è ancora possibile modificare – SdF
- tappe fondamentali:
 - Predisposizione di un documento esplicativo sull'intervento progettato che sia esaustivo nei contenuti, ma semplice nella forma
 - Organizzazione di una serie di assemblee pubbliche in cui si spiega l'intervento, si discutono le eventuali alternative e si apre il confronto tra sostenitori e oppositori
 - Raccolta e pubblicazione delle opinioni dei cittadini singoli o organizzati
 - Stesura di un rapporto sul dibattito pubblico - a cura del soggetto indipendente che ha gestito il dibattito - di cui l'amministrazione committente terrà conto nel prendere le proprie decisioni definitive

Progettazione partecipata: vantaggi dei processi partecipativi

Arricchimento della democrazia (e maggiore capacità di trasformazione dei conflitti):

- Sviluppo dei diritti di cittadinanza (*empowerment*)
- Rilegittimazione del sistema politico rappresentativo
- Aumento d'efficacia dell'azione pubblica
- Incremento della giustizia sociale (redistribuzione)
- Ricerca della sostenibilità ambientale
- Sviluppo della capacità dei cittadini

Aumento delle probabilità di successo di un progetto:

- Riduzione della conflittualità con le comunità
- Possibilità di integrare i saperi quotidiani e altri saperi tecnici in una condivisione di risorse e competenze
- Maggiore credibilità dei proponenti nei confronti dei decisori
- Certezza della tempistica
- Miglioramento dell'immagine dei proponenti

Progettazione partecipata in Italia

- DDL delega in materia di infrastrutture, trasporti e territorio approvato il 30 ottobre u.s. in Consiglio dei Ministri (il “DDL delega”):
 1. misure per il riordino della disciplina edilizia e urbanistica, riduzione contenziosi negli appalti grazie all’introduzione della consultazione pubblica
 2. introduce la consultazione pubblica sul modello del “*debat public*” alla francese → strumento che mira a promuovere un più alto livello di consenso sociale, a garantire la partecipazione delle popolazioni interessate alle scelte progettuali e insediative, in grado di ridurre drasticamente i contenziosi che spesso ritardano la realizzazione delle infrastrutture strategiche → per evitare contenziosi e proteste → il DDL delega introduce la partecipazione delle popolazioni interessate alle scelte progettuali e insediative
 3. in prima battuta, *débat public* circoscritto ad alcune grandi opere rientranti nel Piano infrastrutture strategiche, MA possibile richiederlo dal basso, cioè da un soggetto aggiudicatore, dal promotore, da un Consiglio Regionale, da un numero di Consigli Comunali o Provinciali rappresentativi di almeno 150 mila abitanti, da 50 mila cittadini residenti nei comuni interessati
 4. per ogni opera da sottoporre a consultazione → commissione composta da 3 soggetti con esperienza giuridica, economica, ambientale e ingegneristica.
 5. deve intervenire nel momento di avvio della fase progettuale, in modo da garantire la massima flessibilità
 6. durata non può superare i 120 giorni

Débat public: modello francese

- **Come si attiva il dibattito:**
 - Automatico per progetti > a una soglia stabilita
 - Su richiesta del committente o di 10 parlamentari, di una comunità locale, di un'associazione di tutela ambientale riconosciuta.
 - **Durata:**
 - 6-10 mesi: fase preparatoria
 - 4 mesi: dibattito
 - 3 mesi per il proponente per decidere se e come proseguire l'opera
 - **Il soggetto proponente consegna un *dossier*** (scritto in linguaggio non specialistico) che illustra le ragioni e le caratteristiche dell'opera proposta
 - **Qualunque associazione, gruppo o comitato può presentare osservazioni e proposte**
 - **Campagna informativa** tra la popolazione coinvolta dal progetto
 - **Serie di incontri sul territorio** aperti al pubblico
- 
- Sui 65 dibattiti pubblici conclusi tra il 1997 e il 2011 (LGV, autostrade, porti, rigassificatori, centrale nucleare, aeroporto ecc.):
 - 2/3 modificati in base agli elementi emersi nel dibattito
 - i restanti sono stati cancellati o sono proseguiti ignorando le indicazioni
 - nella quasi totalità dei casi in cui il proponente aveva presentato progetti alternativi, uno di questi è stato indicato come preferibile e scelto.

Riduzione nella conflittualità stimata all'80%

Débat public: altri modelli

- **Stati Uniti:** *Public Consensus Building*
 - Non è aperto a tutti, ma solo a portatori di interessi
 - Autorità mediatrice indipendente, MA ha il compito di giungere, comunque, a un risultato e realizzare il progetto
- **Inghilterra:** *Code of Practice on Consultation* → linee guida, ma privo di valore legale.
 - Applicabile a ogni contesto
 - Tempistica flessibile, ma comunque breve (da 2 a 12 settimane)
- **Perché non proporre un modello UE?**

Conclusioni

- L'importanza di un bilanciato sviluppo urbano è innegabile, da tutti i punti di vista, non solo tecnico
- Esistono strumenti *ad hoc*, con regole precise
- Ci sono metodologie già sperimentate, cui attingere
- Occorre far crescere PA e mercato

Grazie della vostra attenzione e a disposizione per ogni quesito

Avv. Velia M. Leone
Studio Legale Leone & Associati
Piazza Giunone Regina, 1
00153 Roma
Tel 06 4201 6132
E-mail velia.leone@leonelex.com

