



Spett.le Comune di Matera
Via Moro Aldo, 1

75100 Matera (MT)

Alla cortese attenzione del Sindaco
Avv. Emilio Nicola BUCCICO

Alla Cortese attenzione del Segretario Generale
D.ssa Carmela GERARDI

Alla gentile attenzione del Dirigente del Settore
Tecnico LL.PP. - Ing. Giuseppe MONTEMURRO

Racc. A/R

Oggetto: OSSERVAZIONI SUL PROGRAMMA TRIENNALE DELLE OPERE PUBBLICHE 2009/2011.

In riferimento alla Delibera di G.M. n.55 del 28 gennaio 2009, con la quale l'On.le Amministrazione in indirizzo ha provveduto all'adozione schemi - tipo dell'Elenco Annuale e del Programma Triennale dei Lavori Pubblici 2009 – 2011 in vista della successiva approvazione in Consiglio Comunale, come previsto al comma 9 dell'art. 128 del D.Lgs. n. 163/2006, la scrivente associazione di cittadini sottopone alla gentile attenzione dei competenti uffici dell'On.le Ente le seguenti osservazioni.

Pare opportuno qui premettere che le osservazioni al Programma Triennale in oggetto contenute nella presente intendono inserirsi nel quadro tracciato dall'art. 8 del D.Lgs. n. 267/2000 e dagli artt. 33 e ss dello Statuto Comunale (approvato con delibera n.26 di C.C. del 5 Marzo 2002, come modificato con delibera di C.C. n.86 del 29.11.2002), ed in particolare porre in evidenza all'Amministrazione Locale la necessità di apportare modifiche al Programma *de qua* al fine di assicurare la *"migliore tutela (possibile) di interessi collettivi"* ovvero della comunità cittadina.

Con il Programma Triennale delle Opere Pubbliche, l'Amministrazione Locale provvede a proporre il proprio modello futuro di città. Dalle caratteristiche urbanistiche, dalla sostenibilità ecologica, dalla sensibilità civica e dalla attenzione al sociale degli interventi iscritti nel Programma Triennale dipende la qualità complessiva del modello proposto dall'Amministrazione. Un modello che, ove si informi, come è auspicabile, ai principi di vivibilità e sicurezza dei quartieri di cui la città consta, deve tendere a rendere compatibili gli interessi collettivi con quelli privati, assegnando tuttavia la prevalenza ai primi nei casi di irriducibile ed insanabile conflitto.

Attesa l'evocata importanza dello strumento di programmazione in oggetto – importanza accresciuta dall'orizzonte temporale così ampio nel quale si iscrive -, la scrivente associazione esprime, in primo luogo, una critica rispetto al metodo con cui si è arrivati alla scelta delle singole opere e lavori pubblici da inserire nella esaminanda programmazione nonché dei criteri adottati per la individuazione della graduatoria delle priorità. Metodo e criteri che, anche alla luce del disposto del comma 10 dell'art. 128 del D.Lgs. n. 163/2006 (*"I lavori non ricompresi nell'elenco annuale (...) non possono ricevere alcuna forma di finanziamento da parte di pubbliche amministrazioni"*),



appaiono scarsamente partecipati e democratici: a riprova di tanto, basta segnalare che non risulta esperito dall'On.le Amministrazione in indirizzo alcun tentativo di condivisione e/o di dibattito né direttamente con la cittadinanza né con il Consiglio Comunale.

A tal proposito, la scrivente Associazione intende segnalare all'On.le Amministrazione la possibilità di attivare strumenti di partecipazione della cittadinanza quali il sistema del "Bilancio Partecipativo" o "Bilancio sociale". Strumenti che, in molti comuni d'Italia di varie dimensioni (Bergamo, Cinisello Balsamo, Massa, Modena, Parma, Pescara, Reggio Emilia, Castel Maggiore, Vimodrone, ecc.) si sono dimostrati efficaci nel fornire agli Enti Locali utili indicazioni nella redazione dei documenti di programmazione e di bilancio più rispondenti alle caratteristiche, alle tipicità locali e, soprattutto, più in grado di offrire soluzioni ai problemi reali della cittadinanza. Il "Bilancio Partecipativo" facilita il protagonismo diretto dei cittadini nella elaborazione ed attuazione delle trasformazioni urbane, ovvero sia nella fase di ideazione e selezione delle soluzioni che nella fase di attuazione.

L'obiettivo finale del "Bilancio Partecipativo" è quello di coinvolgere e responsabilizzare la cittadinanza innescando sinergie con il Consiglio Comunale e con le competenti commissioni comunali. L'attuazione pratica del "Bilancio Partecipativo" richiede l'attivazione - tramite l'applicazione di appositi regolamenti di Democrazia Partecipata - di un elevato livello di democrazia diretta nella gestione della cosa pubblica.

Regolamenti simili sono, a dire il vero, stati già approvati nelle precedenti legislature del Comune di Matera: tant'è che sono ancora presenti sul sito internet del Comune di Matera. In tali regolamenti sono disciplinati i Comitati di Quartiere, le istanze popolari, i referendum, e le consulte cittadine, etc..

Tutti strumenti di democrazia partecipata in difetto dei quali il "Bilancio Partecipativo" diventa espressione senza alcun impatto pratico ed operativo. L'esortazione e la proposta è quindi quella di avviare e promuovere un sistema di Bilancio Partecipativo riprendendo e attuando i predetti strumenti di Democrazia Partecipata attraverso i quali il Bilancio Partecipativo potrebbe trovare attuazione offrendo agli organi di governo e di legislazione dell'ente comunale utili indicazioni e linee guida nella scelta delle opere da finanziarie in base ad una scala di priorità condivisa in quanto proposta direttamente dai cittadini.

Venendo alla Programmazione in oggetto, la lettura del *Quadro delle risorse disponibili* e dell'*Articolazione della copertura finanziaria* così come dell'*Elenco annuale* evidenzia quanto segue: la tabella delle risorse disponibili indica una disponibilità finanziaria totale per il primo anno pari a € 37.941.455,41; pari a € 59.150.000 per il secondo anno e € 53.680.000 per il terzo anno. Quindi **€ 150.771.455,41 come risorse totali per il triennio 2009/2011.**

Quest'associazione intende porre all'attenzione dei competenti organi dell'On.le Ente i seguenti rilievi - attinenti a determinate opere previste dal Piano Triennale in oggetto - così come sintetizzati nella seguente tabella sinottica:



OPERE PUBBLICHE	FINANZIAMENTO (in euro)	CONSIDERAZIONI ed OSSERVAZIONI
Progettazione, Realizzazione e Gestione PARCHEGGIO MULTIPIANO – SAN ROCCO – Project Financing (Ex giardino Porcari)	2.500.000,00 di cui 1.111.219,79 pubblici e 1.388.780,21 privati	<i>Desta perplessità per quest'opera pubblica l'utilizzo di uno schema contrattuale (quale il project financing) e la contestuale previsione di un ingente attingimento a fondi pubblici. Fondi che appaiono sproporzionati ed eccessive per un parcheggio - il parcheggio di San Rocco - dapprima bloccato per 15 anni, già finanziato in precedenza con fondi pubblici (ex legge 64/86), rischia di essere definitivamente attratto da dinamiche esclusivamente privatistiche. Si chiede quindi una revisione dell'intero progetto, nella esecuzione del quale il Comune dovrebbe richiedere ai costruttori la realizzazione di scelte sostenibili con l'ambiente (mantenendo aree verdi e facendo in modo che l'impatto visivo del parcheggio ai livelli sottostanti sia il più possibile ridotto).</i>
Impianti cimiteriali della Città - Progettazione, Completamento Ottimizzazione e risparmio energetico e gestione	15.000.000,00	<i>Forti dubbi sorgono anche in questo caso. Perché privatizzare un servizio - quale quello cimiteriale - sempre in attivo per le casse comunali? Difatti, per la concessione trentennale di un loculo il Comune richiede al cittadino circa 1.360 euro. Essendoci a Matera circa 370 decessi l'anno, l'Amministrazione incassa oltre 500.000 euro l'anno, somma che appare sufficiente a far fronte alla gestione cimiteriale presente e futura. Come si dirà di seguito poi, anche in questo caso, lo schema contrattuale del project financing non appare fornire alcun apprezzabile vantaggio per l'Ente Comunale rispetto allo status quo ed alle prospettive future.</i>
Attuazione Piano Regolatore Cimiteriale con la costruzione di loculi, cippi, cappelle, urbanizzazioni ecc.	3.100.000,00	<i>Alla luce di quanto dianzi indicato, riteniamo tale spesa non rispondente a finalità e motivazioni di interesse collettivo.</i>
Sistema Integrato e Sostenibile di raccolta conferimento e smaltimento rifiuti urbani della Città di Matera - Ciclo Chiuso - Studio di fattibilità	150.000,00	<i>L'annosa questione della gestione rifiuti nella città di Matera impone, a nostro avviso, un investimento mirato alla realizzazione di uno "studio di progettazione" finalizzato esplicitamente a cicli di smaltimento dei rifiuti basati sulla raccolta differenziata porta a porta, sulla riduzione quantitativa dei rifiuti e sul riciclo degli stessi. Chiediamo infine che ci si attivi nel triennio prossimo non solo per tale progettazione ma anche per la messa in opera di soluzioni risolutive (tramite per esempio l'istallazione di un TMB, Trattamento Meccanico Biologico dei rifiuti o sistema del CNR "THOR"). Soluzioni praticabili e sostenibili in grado di trasformare il rifiuto in risorsa economica e occupazionale.</i>
Impianti di Pubblica Illuminazione della città – Progettazione Ottimizzazione e risparmio energetico e gestione	15.000.000,00	<i>L'investimento appare imponente tanto da legittimare la richieste di chiarimenti sui criteri e sulle tecnologie che si intendono utilizzare per l'ottimizzazione e risparmio energetico. A tal proposito, proponiamo il sistema LED per l'illuminazione pubblica, sistema che consentirebbe la realizzazione di risparmi fino ad oltre il 60%, come già riscontrato in alcuni Comuni.</i>



Sia consentito a questo punto far rilevare sinteticamente alcune criticità relative allo schema contrattuale del *“project finance o financing”* (ovvero la c.d. finanza di progetto) tramite il quale l'Amministrazione in indirizzo intende realizzare alcuni dei lavori e delle opere pubbliche più rilevanti tra quelle inserite nella programmazione in oggetto.

Se deve senz'altro riconoscersi che il *“project finance”* può costituire uno strumento ordinario di investimento per tutte le pubbliche amministrazioni, ciò è vero e praticabile ove l'inserimento di un'opera pubblica o di interesse pubblico negli strumenti di programmazione abbia superato l'esame *“di sostanziale prefattibilità”*⁽¹⁾. Difatti, la programmazione di un'opera o di un lavoro pubblico da realizzare con lo strumento del *“project finance”* deve soggiacere ad un'attenta prefattibilità, anche per permettere la valutazione della possibilità, sempre all'interno di forme di partenariato pubblico-privato, di ricorrere ad una semplice concessione di costruzione e gestione.

L'omissione o la sottovalutazione di tale fase - oltre a far tracimare dall'alveo tracciato dalle norme attualmente vigenti⁽²⁾ tutta la procedura di ricerca di dette forme di partenariato pubblico privato - rischia di trasformare il programma triennale delle opere pubbliche nel *“libro”* dei sogni⁽³⁾ (o degli *“incubi”*). Probabilmente, *“la riduzione dei trasferimenti e della capacità di indebitamento induce le amministrazioni a ritenere il project finance la *“panacea”* per far fronte alle ridottissime risorse per gli investimenti”*⁽⁴⁾. L'inserimento di un'opera nella programmazione di un ente pubblico deve, invece, essere sufficientemente rigorosa fin all'inizio (es.: previsioni sull'andamento del mercato immobiliare; *cash-flow* operativo generato dall'opera con tutte le necessarie competenze accessorie; finanziabilità dell'opera; etc.).

Alle esposte criticità si sommano i rischi evidenziati dalle esperienze di finanza di progetto riscontrate in altri piccoli e medi Comuni. Tali esperienze hanno individuato *“una nuova tipologia di promotori. Non più soltanto le grandi imprese per costosi progetti infrastrutturali, ma piccoli imprenditori che, tradizionalmente, hanno lavorato con le amministrazioni come semplici appaltatori di opere pubbliche. Tali imprenditori affrontano la complessa procedura del project con la mentalità tradizionale. Tendono a rientrare dell'investimento iniziale nei primissimi anni di gestione dell'opera, anche se il rapporto concessorio è trentennale”*. Ciò viene attuato con tre modalità: a) *“gonfiando”* i

⁽¹⁾ Da *“IL PROJECT FINANCING PER LA REALIZZAZIONE DI OPERE PUBBLICHE ALCUNE INDICAZIONI PER UN CORRETTO UTILIZZO DA PARTE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE”*, studio realizzato nell'aprile 2006 dal progetto ANCI-POSTIT con la collaborazione di CRESME Ricerche S.p.A., Immo Consulting SpA – Gruppo Aareal Bank AG, Università Bocconi.

⁽²⁾ In tal senso, l'art. 153 del D.Lgs. n. 163/2006, come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera ee), d.lgs. n. 152 del 2008, che al comma 1 prevede che *“per la realizzazione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità, inseriti nella programmazione triennale e nell'elenco annuale di cui all'articolo 128, ovvero negli strumenti di programmazione formalmente approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente, finanziabili in tutto o in parte con capitali privati, le amministrazioni aggiudicatrici possono, in alternativa all'affidamento mediante concessione ai sensi dell'articolo 143, affidare una concessione ponendo a base di gara uno studio di fattibilità, mediante pubblicazione di un bando finalizzato alla presentazione di offerte che contemplino l'utilizzo di risorse totalmente o parzialmente a carico dei soggetti proponenti.”*

⁽³⁾ Sempre in *“IL PROJECT FINANCING...”*.

⁽⁴⁾⁽⁵⁾ Ibidem.



costi di realizzazione; b) minimizzando l'apporto di *equity*; c) stressando la leva finanziaria" ⁽⁵⁾. E ciò avviene, nella maggior parte dei casi, senza che l'ente pubblico abbia imposto all'aggiudicatario alcuna garanzia sulla continuità e sulla qualità della gestione (c.d. *maintenaince bond*).

Le conseguenze di un ricorso acritico e estemporaneo alla finanza di progetto possono essere così sintetizzate: le amministrazioni rischiano di trovarsi nel giro di pochi anni con incombenze gestionali non previste e con il più serio rischio del *default* sulle operazioni attivate, con tutte le conseguenze di ordine giuridico e finanziario immaginabili.

In ultimo, riscontriamo una generale carenza o totale assenza di previsione di spesa per opere che invece hanno grande rilevanza, tra le quali (senza pretesa di esaustività):

- un sistema di gestione dei rifiuti che tendi verso la politica c.d. di "zero rifiuti";
- la valorizzazione e il recupero dei Sassi;
- l'installazione di un sistema di connettività libera e gratuita a Internet senza fili WiFi per varie zone della città partendo dai Sassi e dal centro storico.
- investimenti (minimi) per la formazione e installazione di software c.d. "Open Source" in tutti gli uffici comunali per un risparmio nell'acquisto e gestione dei software applicativi di gestione;
- il ripristino (o manutenzione) delle periferie;
- il rafforzamento dei servizi di trasporto pubblico compresa la ferrovia urbana;
- l'installazione di un sistema di trasporto pubblico ed eco-sostenibile per la viabilità dei Sassi (bus elettrici di ultima generazione);
- la previsione di piste ciclabili e, in alternativa o in aggiunta, di un progetto di "Bike sharing" ovvero di scambio di bici in comodato, progetto che nel Comune di Bari ha trovato una recente e lusinghiera realizzazione; grazie al "Bike Sharing", i cittadini disporrebbero di un sistema alternativo, pratico e gratuito di mobilità, utile a decongestionare e a rendere maggiormente scorrevole il traffico;
- il sostegno e la promozione di strumenti di democrazia partecipata quali l'installazione e insediamento di Consigli di Quartiere (in primis).

Nella certezza che queste nostre osservazioni possano essere interpretate esclusivamente quale sincera manifestazione di amore verso la città ed i suoi cittadini, e nell'auspicio che possano trovare accoglimento da parte dei competenti organi dell'On.le Ente in indirizzo, nell'augurarvi buon lavoro, vi porgiamo i nostri più cordiali saluti.

Matera, 25/03/2009

*L'Associazione Rinascita Civile – Indirizzo da utilizzare per eventuale corrispondenza: **Ass. Rinascita Civile c/o Filippetti Francesco Viale del Tulipano, 3, cap. 75100, Matera**, cell. Domenico Bennardi 3286199265, cell. F.sco Filippetti 333111029.*

Domenico Bennardi

Francesco Filippetti

Saverio Dinardo

⁽⁵⁾⁽⁵⁾ Ibidem.