



PROJECT FINANCING PER LA TANGENZIALE DI LIONE

Il progetto del Boulevard Périferique Nord de Lyon (Bpnl) rappresenta l'attuazione di un classico esempio di project financing, che mostra come sia possibile dare una risposta nuova ai problemi dalla mobilità di molte città europee.

Per ragioni morfologiche, in molte città la congestione del traffico sulla rete urbana ha raggiunto limiti di sopportabilità dal punto di vista economico e ambientale. Interventi di ristrutturazione in superficie sono difficilmente praticabili se non intervenendo radicalmente sugli insediamenti urbani che molto spesso hanno un interesse architettonico e storico.

Pertanto l'alternativa obbligata è la realizzazione di opere d'arti come viadotti o ponti o tunnel; ambedue sono opere molto costose, che quindi non possono essere finanziate con sistemi tradizionali a fondo perduto data la scarsa e decrescente disponibilità di risorse finanziarie degli organi di governo locali. D'altro lato l'urgenza di realizzare l'infrastruttura esiste e la città non è più in grado di sopportare gli effetti negativi derivanti dalla congestione del traffico.

L'ultima alternativa praticabile è pertanto quella del cosiddetto "project financing", cioè la concessione in solido della costruzione e della gestione di un'opera a un soggetto privato, che in questo modo ne assicura il finanziamento totale o parziale, garantendo, per l'acquisizione di prestiti, non tanto con i propri beni, come avviene in genere, ma con la bontà del progetto e la sua redditività; è opportuno sottolineare che il principale vantaggio non consiste, come spesso si crede, nel coinvolgimento di capitali privati, ma nell'ingresso dell'imprenditoria privata nella realizzazione e gestione di opere pubbliche: la loro quota di capitale di rischio può essere infatti limitata, ma è essenziale per garantire la presenza di un certo tipo di imprenditoria, che assumendosi determinati rischi garantisce efficienza ed efficacia di chi gestisce il progetto (minori tempi e costi di realizzazione), certezza dei finanziamenti, corretta valorizzazione e imputazione dei rischi, minori tempi e costi delle gare per la realizzazione dell'opera, minori impegni finanziari per la collettività e quindi disponibilità di risorse per altri usi.

È questo il caso del ponte sul Tago a Lisbona (1993) o del tunnel sotto il centro di Marsiglia, in esercizio, o ancora del nuovo ponte di Edimburgo (1993). Tutti questi progetti nascono da esigenze simili a quelle del Boulevard Periferique Nord di Lione (Bpnl), l'ultimo nato in ordine di tempo (è stato aperto al traffico nell'agosto scorso), e sono stati realizzati in project financing, alcuni senza finanziamenti a fondo perduto, cioè a totale carico dei privati, altri invece hanno

richiesto parziali finanziamenti pubblici a fondo perduto, come è avvenuto nel caso del Bpnl.

La necessità quindi di realizzare tunnel urbani (od opere d'arte di particolare rilevanza) nasce da esigenze specifiche di miglioramento della qualità della vita nell'ambiente urbano e interesserà un sempre maggior numero di città europee e italiane in particolare. Le esperienze sopracitate e quella del Bpnl sono pertanto molto utili per lo sviluppo di tali interventi di cui esiste una domanda insoddisfatta. La possibilità di realizzare tale opere in project financing con o senza finanziamenti a fondo perduto parziali consente di non dilazionare la realizzazione di tali opere.

Il progetto del Boulevard Periferique Nord di Lione (Bpnl)

Il progetto del tronco nord del sistema di tangenziali di Lione - una delle più importanti città francesi, che nella sua Comunità urbana (la "Grande Lione") raggruppa 55 comuni, per complessivi 1,2 milioni di abitanti - consiste nella realizzazione di una autostrada urbana di circa 10 chilometri, di cui due terzi in tunnel, che prolunghi a settentrione la parte già esistente nella parte sud-orientale e preluda alla realizzazione di un anello viario completo attorno alla città. Lo scopo primario di quest'opera è infatti aprire un percorso esterno al centro che permetta di evitare l'attraversamento della città per i collegamenti verso nord, dove si estendono alcuni quartieri e si trova l'autostrada per Parigi; tale attraversamento è oggi problematico a causa della conformazione orografica del suo territorio, che chiude il tessuto urbano tra una montagna (a nord, appunto) e la confluenza di due fiumi, il Rodano e la Saône.

In passato il problema era stato risolto realizzando con due tunnel, uno urbano e l'altro autostradale, che però negli anni Ottanta avevano già superato la loro capacità, con punte giornaliere di 100 mila veicoli/giorno.

Il progetto di estendere a nord l'anello della tangenziale è quindi determinante per allontanare il traffico di transito dal centro della città e assicurare un nuovo collegamento stradale periferico nella direzione est-ovest. Oltre ai vantaggi per gli utilizzatori dell'autostrada (risparmio del tempo e minor costo dello spostamento) la nuova infrastruttura presenta vantaggi che riguardano l'intera collettività urbana e sono di due tipi:

- benefici ambientali dovuti alla minor inquinazione ed alla fluidificazione del traffico sull'intera rete urbana;
- benefici urbanistici e relativi alla "qualità della vita urbana", e cioè miglioramento della qualità della vita per gli abitanti lungo i fiumi (100 mila persone), ristrutturazione di otto chilometri di vie urbane, allargamento di sei chilometri di marciapiedi, installazione di 400 alberi di diversa specie, introduzione di quattro chilometri di percorsi preferenziali per gli autobus, realizzazione di 2,5 chilometri di piste ciclabili, realizzazione di 100 nuove aree di parcheggio.

La realizzazione in Project financing

Il costo dell'opera è stato stimato in 6 miliardi di franchi (circa 1.750 miliardi di lire), equivalente a un costo al chilometro di 600 milioni di franchi (circa 17,5 miliardi di lire): una somma molto

alta, che non poteva essere coperta totalmente dalle comunità locali, né d'altra parte rientrava nei progetti d'interesse nazionale e quindi sperare di ottenere un finanziamento statale; d'altro lato la sua realizzazione non poteva essere ulteriormente ritardata a causa del continuo aumento della domanda, che ha elevato i due tunnel esistenti a bouchon (ingorghi) di scala nazionale. Da qui quindi la scelta di realizzarlo in project financing, coinvolgendo i privati nell'esecuzione e nella gestione del tronco autostradale.

Ma data la dimensione dell'investimento, dovuta alla richiesta da parte del committente - la Comunità urbana di Lione - di realizzare l'opera quasi interamente in galleria per ragioni d'impatto ambientale, anche per il traffico prevedibile, non era comunque pensabile realizzare un project financing interamente con capitali, senza contributi a fondo perduto da parte pubblica: la tariffa d'equilibrio (cioè il pedaggio da far pagare agli utenti) sarebbe stata probabilmente troppo alta, riducendo significativamente il traffico sull'autostrada e quindi il bilancio dei costi/benefici e, in sostanza, l'utilità stessa dell'opera.

Così si è giunti al compromesso di finanziare metà dell'intervento con fondi pubblici (3 miliardi di franchi, stanziati pariteticamente dalla Comunità urbana di Lione e dal Conseil General du Rhône, cioè la provincia, mentre lo Stato e la Regione si sono chiamati fuori), dando ai privati la concessione di costruzione e gestione, per 35 anni, solo un tratto dell'autostrada, di 8,5 chilometri.

La concessione

La società che è risultata aggiudicataria della concessione è la "Société Concessionnaire du Boulevard Périphérique Nord de Lyon" (Scbpnl), della quale sono azionisti due distinti gruppi: le banche e le società di costruzione.

Le banche sono quelle che, in consorzio con altre banche, assicurano alla Concessionaria Scbpnl i prestiti necessari; fra queste, il Credit Lyonnais e il Credit National svolgono un ruolo di leadership, all'interno di un consorzio di circa 15 banche francesi e straniere.

Le imprese di costruzione azioniste sono quelle destinatarie dei contratti di costruzione e fornitura degli impianti. Il contratto di costruzione è stato attribuito ad un consorzio d'impresе azioniste del Scbpnl (Bouygues 60 per cento, Dumez-GTM 40 per cento); il contratto di fornitura degli impianti apparecchiature ad un altro consorzio d'impresе facente capo ad un'altro azionista (GTM Entrepouse).

Quanto alle fonti di finanziamento dell'investimento, come già detto la metà è data da contributi pubblici a fondo perduto, il 42 per cento deriva da prestiti bancari, circa il 6 per cento da prestiti obbligazionari convertibili e circa il 3 per cento è capitale di rischio. Il capitale di rischio è quindi minimo, solo il 2,7 per cento dell'investimento complessivo e sale allo 8,5 includendo le obbligazioni convertibili.

Il vero nodo è la ripartizione dei rischi connessi al progetto, cioè uno dei punti più delicati del project financing: una corretta e adeguata ripartizione dei rischi è la base essenziale per ottenere i finanziamenti bancari e per il buon successo dell'iniziativa; nel caso

di Lione, sul concessionario ricadono rischi connessi a:

- costruzione, in termini di costi;
- costruzione, in termini di rispetto dei tempi;
- progettazione dell'opera;
- rischi finanziari (inflazione, tassi d'interesse);
- rischio mercato (traffico/tariffe).

Sul Concedente ricadono i rischi connessi a:

- espropri;
- deviazione dei corsi d'acqua;
- rinvenimento di reperti archeologici;
- deviazioni stradali delle reti di accesso;
- costruzione di opere d'arte nelle zone escluse dalla concessione;
- lavori di sistemazione del Rodano.

Risultati iniziali

Il Bpnl é aperto al traffico dall'agosto 1997, anche se nel tratto centrale funziona a una corsia singola per senso di marcia in quanto è utilizzabile solo una delle due gallerie autostradali sotto la montagna e il fiume Saône (tunnel de Caluire, lungo 3.250 metri), e solo alla fine del 1999 il tracciato potrà dirsi completo, con la messa in servizio della seconda galleria attualmente in fase di scavo.

Ma già a pochi mesi dall'apertura vi sono due fatti che meritano di essere commentati: un traffico iniziale che risulta essere nettamente inferiore a quello previsto (meno della metà) e la richiesta da parte del committente di abbassare il livello delle tariffe, perché considerate troppo alte.

Per quanto riguarda i traffici iniziali é normale che essi possano risultare nettamente diversi da quelli previsti, considerando che si tratta solo di alcuni mesi. Le previsioni in questo campo sono molto aleatorie e soprattutto é difficile prevedere l'inerzia iniziale e l'elasticità della domanda alle tariffe praticate. Non a caso il settore delle infrastrutture di trasporto è il campo più difficile di applicazione di un project financing, proprio perché è particolarmente complessa la quantificazione del flussi e della domanda reale, e quindi della redditività (ben diversa è la situazione in altri settori, come ad esempio quello dell'energia, il petrolchimico in particolare).

Tutti gli studi per quanto accurati possono essere solo una larga approssimazione della realtà. È quindi necessario attendere un periodo più lungo di tempo per esprimere un giudizio attendibile e soprattutto attuare nel periodo iniziale adeguate modificazioni tariffarie e adeguate politiche di marketing; l'esperienza del Tunnel di Marsiglia va in questa direzione. La necessità/possibilità di aggiustare inizialmente le tariffe é quindi funzionale alla ottimizzazione dei flussi finanziari che deve necessariamente verificarsi nella realtà, deve cioè misurare la disponibilità a pagare da parte degli utenti.

Altra cosa é invece la richiesta di riduzione drastica delle tariffe, per motivi di opportunità politica, già all'inizio della concessione; in tal caso si tratta di un comportamento da parte del committente legittimo, ma poco coerente e produttivo per la buona riuscita della concessione e che comunque denuncia una inadeguata valutazione in sede di gara del problema.

Se effettivamente si fosse ritenuto politicamente che il livello tariffario era troppo alto si sarebbe dovuto, già in sede di gara, porre dei limiti e predisporre i relativi finanziamenti a fondo perduto addizionali necessari; perché o i fondi sono attualmente disponibili, e quindi lo erano anche in sede di gara, o non sono disponibili e quindi non è più possibile chiedere riduzioni tariffarie.

In quest'ultimo caso il comportamento del committente sarebbe grave perché vorrebbe dire far ricadere in buona parte il costo di tale riduzione sul concessionario, con il rischio di aprire un lungo e costoso contenzioso che comunque dovrà riconoscere al concessionario gli introiti mancanti per le riduzioni tariffarie imposte. È da augurarsi che così non avvenga per non indebolire in termini di credibilità lo strumento del project financing.

È però comunque evidente che anche in questo caso il project financing potrebbe considerarsi positivo perché avrebbe permesso all'Amministrazione pubblica di realizzare un'opera di tale dimensioni in periodo di tempo (quattro anni) che comunque non sarebbe stato possibile con un approccio tradizionale "turn key" (chiavi in mano).

Si conferma cioè il fatto che nel project financing il contributo più importante del settore privato non è l'apporto di capitale di rischio al finanziamento (in questo caso il capitale di rischio è sotto il 3 per cento dell'investimento) ma l'efficienza/efficacia della realizzazione dell'opera che in molti casi giustifica da sola l'uso del project financing anche con quote di finanziamento pubblico elevate.

Insegnamenti dell'esperienza Bpnl

I principali insegnamenti che si ricavano dall'esperienza del Bpnl in merito alla sua riproducibilità in altri contesti sono i seguenti.

1) Il rischio mercato (traffico) può essere assunto solo se si tratta di un'agglomerazione urbana di una certa importanza, dove cioè è ragionevole assumere l'esistenza di una domanda di traffico a pagamento consistente e duratura; probabilmente il caso di Lione, considerando anche l'elevato costo dell'opera, dovuto ai tunnel e alle altre opere d'arte, è su una soglia critica.

2) In generale la materia della viabilità urbana richiede procedure amministrative di approvazione complesse e lunghe; è pertanto essenziale che le autorità competenti in materia di viabilità urbana possano fare affidamento su una volontà politica determinata e un unico centro di decisione.

3) È essenziale un'attenta e corretta ripartizione dei rischi connessi al progetto, in particolare rischio mercato e rischio di costruzione.

4) È opportuno che si definisca preliminarmente in sede di gara la eventuale necessità da parte del committente di limitare le tariffe per considerazioni di ordine sociale e/o politico.

5) È necessario esaminare con maggior attenzione l'inerzia iniziale della domanda e la necessità/possibilità di attivare subito efficaci politiche di marketing al fine di ridurre il più possibile l'effetto d'inerzia iniziale.