

“10 ANNI DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO IN ITALIA”

Roma, 4 ottobre 2011

Ing. Paolo Buzzetti - Presidente Ance

L'economia italiana **L'economia italiana**, dopo alcuni segnali, seppur deboli, di ripresa, **sta vivendo una nuova fase di rallentamento**. Le recenti difficoltà economico-finanziarie hanno portato a rivedere al ribasso le previsioni. La già contenuta crescita del Pil prevista per il 2011 è stata ridotta dall'1,1% allo 0,7% (tra aprile e settembre 2011).

Il settore delle costruzioni **Nelle costruzioni, la forte crisi** che investe il settore non si è esaurita nel 2010 ma **proseguirà**, secondo le valutazioni dell'Ance, anche **nel 2011 e nel 2012**.

Se il 2010, si è chiuso con una riduzione degli investimenti in costruzioni del 6,4%, per il 2011 l'Ance rileva un peggioramento delle aspettative produttive e stima una flessione degli investimenti in costruzioni del 4,0%. In assenza di misure che possano produrre effetti immediati sulla produzione, anche per il 2012 si prospetta un'ulteriore riduzione del 3,2%.

Se le previsioni saranno confermate, a fine 2012 dovremo quindi fare i conti con 5 anni di crisi.

Già ora, dal 2008 al 2011, il settore delle costruzioni ha perso il 19,8% in termini di investimenti. La produzione di nuove abitazioni si è ridotta del 35,5% e l'edilizia non residenziale privata è diminuita del 19,2%. Nei lavori pubblici, per i quali si registra un andamento negativo dalla metà degli anni 2000, il calo produttivo raggiunge complessivamente il 34,8%. Solo gli interventi di recupero del patrimonio abitativo, sostenuti dalle agevolazioni fiscali per le spese di ristrutturazioni edilizie (36%),

sono rimasti sui livelli del 2007.

Di fronte allo scenario descritto, come imprenditori abbiamo il dovere di non perderci d'animo e continuare a credere nel nostro lavoro, nella convinzione che dalla crisi possa nascere l'occasione per voltare pagina. Ciò sarà possibile se riusciremo a definire un progetto immediato di rilancio del Paese, che passi anche attraverso una ridefinizione delle regole. Il nuovo decreto Sviluppo allo studio del Governo deve dare, una volta per tutte, le risposte concrete per il rilancio dell'economia.

Liberalizzazioni per crescere

Mi riferisco in primo luogo alla necessità di **aumentare la competitività e la concorrenza sul mercato**, in modo da premiare le imprese migliori. Serve un vero processo di liberalizzazione, che rompa il meccanismo dei mercati protetti e il ricorso agli affidamenti "in house", un fenomeno particolarmente presente nel settore dei lavori pubblici.

Lo stesso monito veniva la scorsa estate dalla BCE che, tra le misure "essenziali e urgenti" per la crescita del Paese, aveva indicato le liberalizzazioni dei servizi pubblici e delle professioni.

Valorizzazione del patrimonio pubblico

Un'altra via per sostenere la crescita è rappresentata dall'ingente **patrimonio immobiliare dello Stato**. E' allo studio in questi giorni un provvedimento in tal senso che non può che trovarci d'accordo. Tuttavia, occorre ribadire alcuni principi.

E' necessario che lo Stato e gli Enti locali, nel valorizzare il patrimonio pubblico, non si limitino alla massimizzazione, pura e semplice, del valore di mercato dell'asset, ma ricerchino il maggior valore per il territorio.

I compiti da svolgere saranno quindi duplici: non solo **identificare gli asset da valorizzare**, ma soprattutto **individuare le strategie di sviluppo** coerenti con le aree su cui sono localizzati gli immobili.

Nel passato, quando si è cercato esclusivamente la massimizzazione del valore nel breve periodo con la semplice dismissione degli immobili, i risultati sono stati molto al di sotto delle aspettative.

Affinchè il processo abbia risultati positivi, è necessario che l'Amministrazione Pubblica definisca le possibili destinazioni d'uso degli asset pubblici e che abbia, dunque, una visione ben precisa per il futuro dell'area.

E', inoltre, fondamentale che vi sia un confronto serio sull'idea

Maggiore ricorso al PPP

progettuale e sulle capacità realizzative del soggetto concessionario.

Una terza strada da percorrere per la crescita e lo sviluppo è rappresentata **dall'utilizzo dei capitali privati**. Infatti, di fronte al forte razionamento di risorse pubbliche per le infrastrutture occorre, necessariamente, agevolare il ricorso a risorse private per investimenti di pubblica utilità.

Tuttavia il coinvolgimento dei capitali privati non può sopperire ai mancati finanziamenti pubblici.

Lo Stato deve continuare a fare la sua parte.

Il privato è disponibile a ricoprire un ruolo di primo piano nel processo di infrastrutturazione del Paese e fino ad oggi i dati ne danno ampia testimonianza.

Lo dimostra il rapporto appena presentato, basato sui dati dall'Osservatorio Nazionale del project financing (Infopieffe), che l'Ance ha il privilegio di promuovere insieme alle maggiori istituzioni operanti nel settore.

Sin dalla sua creazione l'Osservatorio rappresenta l'eccellenza nel monitoraggio del Partenariato Pubblico Privato. Il Centro Studi dell'Ance, infatti, da sempre consulta la banca dati per raccogliere ed elaborare informazioni alla base delle proprie analisi e studi sul mercato del project financing.

Da questi studi è emersa un'immagine del mercato diversa da quella che voleva la finanza di progetto destinata principalmente alla realizzazione di grandi e grandissime infrastrutture. In realtà, come dimostrato dai dati illustrati oggi, il project financing si è rivelato uno strumento formidabile per la realizzazione di quegli interventi di piccola e media dimensione necessari per il miglioramento dei nostri territori..

La procedura

E' evidente che solo una conoscenza dettagliata del mercato può garantire la consapevolezza necessaria per partecipare a quel **processo di revisione normativa**, che ha visto l'Ance particolarmente attiva nel promuovere importanti correzioni alle procedure. Da ultimo, il Terzo Decreto Correttivo al Codice dei contratti pubblici ha introdotto importanti semplificazioni procedurali come la gara unica, che consente di tagliare i tempi tra l'avvio della gara e il momento dell'aggiudicazione.

Ritengo, però, che ci sia ancora spazio per apportare alcune importanti correzioni, sia dal punto di vista normativo che da quello procedurale e amministrativo, in modo tale da stimolare ulteriormente il ricorso a

capitali privati.

Le criticità: lo studio di fattibilità

Un primo approfondimento dovrà riguardare lo **Studio di Fattibilità**, che diventa sempre più, non solo un fattore strategico **per valutare la fattibilità e la finanziabilità degli investimenti**, ma anche per scegliere il soggetto che realizzerà e gestirà l'opera nel miglior modo possibile.

Sui contenuti di un elemento così centrale, però, il legislatore italiano non fornisce alcuna informazione né tantomeno definisce i requisiti soggettivi che devono avere i realizzatori del documento.

Bene ha fatto l'Autorità per la vigilanza sui Contratti Pubblici ad emanare delle Linee Guida per la compilazione dello SdF, in cui ha evidenziato l'importanza dello stesso, suggerendo che "sia elaborato con la massima cura e completezza in modo da consentire ai privati di investire in progetti realizzabili in tempi rapidi e a costi certi".

Credo, però, sia opportuno inserire nel quadro normativo italiano sia i criteri per l'elaborazione di un idoneo studio di fattibilità, sia i requisiti necessari che devono possedere i soggetti che redigono il documento a base di gara.

La negoziazione

Altro aspetto che voglio sottolineare è quello relativo all'affidamento del contratto di concessione.

Un contratto di project financing presenta tali complessità da non poter essere sintetizzato da una semplice offerta economica.

Sarebbe opportuno prevedere, dopo la presentazione delle proposte, una "**fase di chiarimento**" **tra l'amministrazione pubblica e i concorrenti**, con particolare riferimento alla qualità della progettazione preliminare, al valore economico dell'iniziativa e al progetto. Gli elementi che emergono da questa fase negoziale potrebbero costituire un utile strumento per la successiva stipula del contratto.

Ci tengo a sottolineare che questo confronto tra le parti non può essere un semplice formalismo burocratico, ma deve consentire di descrivere meglio le caratteristiche del servizio richiesto dall'amministrazione e le risposte contenute in ciascuna proposta, così da avere contratti più efficienti.

Non a caso, infatti, uno degli indiscussi vantaggi del project financing è la possibilità di sollecitare al mercato operazioni più efficienti e innovative, che, in quanto tali, richiedono un più serrato confronto tra le controparti contrattuali.

Contratti

Una altro momento centrale per la realizzazione di un'opera è quello

del contratto.

Infatti, **un'operazione di project financing** non esaurisce i suoi effetti nell'affidamento, ma diviene **strategica la gestione dei rapporti tra le parti**.

E' necessario, pertanto, porre particolare attenzione alle relazioni contrattuali tra le parti coinvolte, in modo da coniugare le esigenze, spesso contrapposte, di tutti e aiutare, quindi, a prevenire le possibili controversie durante il periodo concessorio.

Analogamente a quanto accaduto per gli Studi di fattibilità e per la redazione dei documenti di gara, sarebbero utili delle linee-guida anche sulla redazione dei contratti più ricorrenti nelle operazioni di project financing.

Queste linee guida, con la definizione di buone pratiche contrattuali, potrebbero costituire uno strumento utile per garantire, sia alla pubblica amministrazione che alle imprese, un modello di riferimento per coniugare esigenze contrapposte e aiutare, quindi, a prevenire le possibili controversie sia durante che al termine dell'esecuzione dei lavori.

Garanzie

Un'altra "debolezza" del sistema normativo italiano è il sistema delle garanzie.

Mentre il modello contrattuale internazionale del project financing, costruisce la propria solidità economica sui flussi di cassa (le infrastrutture hanno un ruolo meramente secondario, c.d. garanzie collateral), in diritto italiano non è possibile seguire quest'impostazione perché, in base al codice civile, le garanzie possono essere costituite solo su beni materiali ed esistenti.

Per essere diretti, **il finanziamento dei progetti non dipende dalla loro redditività ma dall'affidabilità dei promotori**.

Nel breve periodo, sarebbe opportuno rimediare con opportune previsioni contrattuali, nell'attesa che il legislatore modifichi il regime civilistico delle garanzie consentendone la costituzione anche su beni immateriali e futuri, come i flussi di cassa, generati dalla corretta gestione di un progetto in grado di sostenersi da solo dal punto di vista economico.

L'accesso dei finanziatori stessi all'interno dell'SPV anche nella fase di gestione potrebbe migliorare le garanzie. La permanenza dei finanziatori nella fase più delicata del progetto, ossia quella della gestione, potrebbe avere il vantaggio di indurli a proporre delle

soluzioni finanziarie che possano rendere l'intera operazione di project finance più vantaggiosa ed efficiente per tutte le parti - private e pubbliche – coinvolte.