

PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO: NUOVI INVESTIMENTI E CONTROLLO DELLA FINANZA PUBBLICA UNA PROPOSTA PER IL RILANCIO

ROMA, 18 LUGLIO 2018

Ing. Domenico De Bartolomeo, Vice Presidente Ance

Il ricorso al PPP per compensare la carenza di risorse

E' da circa venti anni che la cronica carenza di risorse pubbliche per le infrastrutture rende di grande attualità il tema del Partenariato Pubblico Privato (PPP).

Quello del PPP è un mercato importante per il nostro Paese che è cresciuto nel tempo. Tuttavia, il dinamismo dei bandi di gara pubblicati si è scontrato con numerose difficoltà che hanno reso, in molti casi, impossibile la realizzazione effettiva delle opere.

Il PPP, infatti, è rimasto, spesso, un elenco di buone intenzioni che hanno stentato a decollare. Le iniziative intraprese hanno incontrato grandi difficoltà nel trasformarsi in interventi concreti.

L'indagine Ance sulla realizzazione delle opere in PF

Sul tema, nel 2012, l'Ance ha condotto una ricerca ("Il **project financing in Italia – L'indagine Ance sulla realizzazione delle opere**") che, per la prima volta, offriva un'analisi delle iniziative concretamente avviate tramite il PPP, superando la generalizzata carenza informativa che caratterizza questo strumento.

Lo studio mostrava una **ridotta efficacia ed efficienza delle procedure relative al project financing in Italia. Solo per il 25% delle gare pubblicate ha concretamente visto la luce con l'avvio della gestione.**

Le ragioni di tale insuccesso sono molteplici e partono dalla **scarsa capacità delle amministrazioni pubbliche a gestire contratti complessi, fino all'assenza di procedure standardizzate e condivise da parte di tutti gli attori coinvolti, per arrivare alla scarsa propensione del sistema bancario nel finanziare le iniziative.**

Tra le cause più frequentemente rilevate, veniva sottolineata l'**inadeguatezza dei contratti sottoscritti** che dà luogo, troppo spesso, a contenziosi che rallentano lo sviluppo delle iniziative e ne aggravano il peso economico.

È nel contratto, infatti, che deve essere definita, in modo inequivocabile, **l’allocazione dei rischi tra le parti**, attraverso una corretta determinazione delle clausole contrattuali valide per tutta la durata della concessione.

D’altra parte, in Italia – a differenza di altri paesi europei – l’impegno del legislatore si è concentrato quasi esclusivamente agli aspetti legati all’affidamento dei contratti di PPP, senza porre attenzione alla loro gestione.

Linee guida per la predisposizione delle convenzioni di concessione e gestione

Per far fronte a tale criticità, fin dal 2013 l’Ance ha avviato, in collaborazione con i principali *stakeholder* (Abi, Anci ed esperti provenienti da Banca d’Italia, CDP e Legance), un’attività di standardizzazione che ha portato alla definizione, prima, di “**Linee guida per la predisposizione delle convenzioni di concessione e gestione**”, ora, di uno “**Schema di contratto di disponibilità**”.

Abbiamo dato il nostro contributo e continueremo a farlo.

Attraverso questo lavoro, che rappresenta un’importante sintesi del bilanciamento degli interessi di tutti i soggetti coinvolti in un’operazione di PPP, credo che l’Ance abbia contribuito a innescare un dibattito con le istituzioni e con una platea allargata, con l’obiettivo di arrivare alla definizione di un modello di riferimento condiviso dai diversi soggetti coinvolti che potesse concretamente contribuire a favorire la realizzazione di opere pubbliche nei nostri territori con il supporto dei capitali e delle competenze dei soggetti privati.

Lo schema di convenzione del MEF

Abbiamo quindi accolto con molto favore lo sforzo compiuto dal Ministero dell’economia, già nel 2015, nel definire una guida alle Pubbliche Amministrazioni per la redazione di un contratto di concessione di progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche e abbiamo, come Ance, dato il nostro contributo partecipando alla consultazione pubblica e confrontandoci direttamente con il vostro Gruppo di lavoro interistituzionale.

In attesa di analizzare dettagliatamente lo Schema di convenzione presentato oggi, vorrei sottolineare alcuni aspetti imprescindibili che devono caratterizzare lo schema di contratto standard.

La corretta allocazione dei rischi

In particolare, **la convenzione deve chiaramente e dettagliatamente indicare l’allocazione dei rischi tra concessionario e concedente.**

D’altra parte, come insegna la letteratura, nella tradizionale definizione di Nevitt (1987), *l’allocazione dei rischi deve seguire la logica secondo cui il rischio va affidato alla parte che è maggiormente in grado di controllarlo.*

Ad esempio, il **rischio amministrativo e quello relativo agli espropri** devono essere allocati esclusivamente al soggetto concedente, l’unico in grado di gestirli.

In merito ai **rischi ambientale e archeologico**, occorre chiarire che, se successivi al rilascio delle autorizzazioni degli enti preposti, si tratta per definizione di eventi di forza maggiore e, come tali,

devono determinare il riequilibrio del Piano Economico Finanziario.

Analogamente occorre porre attenzione al **rischio di domanda**: ci sono infatti dei casi in cui le decisioni dell'ente concedente possono influire direttamente sul bacino di utenza dell'opera realizzata in PPP. **Si pensi al caso di un parcheggio**, in cui l'ente concedente non provveda al controllo della sosta nelle aree limitrofe o modifichi gli accessi all'infrastruttura. In questi casi gli eventuali aggravii in termini di minori ricavi dovranno essere a carico del soggetto concedente.

Infine, il soggetto privato non può accollarsi il **rischio Nimby**. E' evidente che il consenso sulla realizzazione dell'opera pubblica deve essere acquisito dalla PA prima dell'avvio dell'iniziativa. Nel caso in cui la contrarietà della popolazione dovesse bloccare o rallentare l'operazione il rischio andrebbe allocato in capo all'ente concedente.

Pertanto, è indispensabile che la matrice dei rischi, allegata allo schema di contratto, espliciti chiaramente quanto sopra riportato.

Linee guida Anac n.9

Questo appare ancora più necessario in considerazione del fatto che le **linee guida Anac n.9**, relative al monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di PPP, si limitano alla descrizione dei principali rischi che possono essere presenti in un'operazione di PPP **rimandando l'allocazione di ciascun rischio ad una valutazione caso per caso non standardizzabile.**

Monitoraggio dell'attività dell'operator e economico

Le linee guida Anac, in attuazione di quanto previsto dal Codice, disciplinano le modalità con cui l'amministrazione pubblica effettua il monitoraggio dell'attività dell'operatore economico, ovvero il controllo del mantenimento in capo al privato dei rischi trasferiti allo stesso.

L'Ance concorda con quanto rilevato dal Consiglio di Stato e dal Ministero dell'economia, in merito alla complessità e gravosità di tali compiti.

Peraltro, la natura multidisciplinare del PPP impone, anche ai fini del monitoraggio, competenze diverse quali quelle giuridiche, economiche e tecnico/ingegneristiche che non tutte le stazioni appaltanti possiedono.

Una tale impostazione rischia di costituire un ulteriore elemento di ostacolo alla diffusione del PPP.

Una soluzione praticabile potrebbe essere quella di **potenziare progressivamente il ruolo di Cassa Depositi e Prestiti quale advisor per le operazioni di partenariato pubblico privato**. Un ruolo di supporto e assistenza tecnica, peraltro, già previsto dal DL fiscale collegato all'ultima legge di bilancio (DL 149/2017) con riferimento alle infrastrutture prioritarie.

Bancabilità

Il presupposto per la realizzabilità delle operazioni di partenariato pubblico privato è la bancabilità delle operazioni.

Su questo tema, il codice, come modificato dal decreto correttivo dello scorso anno, ha fissato un **termine massimo di 18 mesi**, che verrà stabilito dalle amministrazioni pubbliche nel bando di gara, per il perfezionamento del finanziamento (cosiddetto **closing finanziario**), pena la risoluzione “di diritto” del contratto il termine di dodici mesi.

La correzione è stata certamente positiva, ma occorre considerare che spesso l'impossibilità di sottoscrivere il contratto di finanziamento dipende da fattori esogeni, non controllabili dal soggetto aggiudicatario in un contratto di PPP, come aumenti dei tassi di interesse a livelli oggettivamente “straordinari”, o l'impossibilità di reperire i finanziamenti necessari per problemi di carattere generale.

Per questi casi, l'Ance ritiene opportuno introdurre una specifica valutazione, allo scadere del termine di dodici mesi previsto nel Codice, che possa garantire la prosecuzione del contratto in caso di fatti oggettivi non imputabili al concessionario

Inoltre, nelle ipotesi eccezionali sopra riportate sarebbe opportuno prevedere la possibilità per l'amministrazione di accordare, dopo un'adeguata analisi del mercato, un aggiornamento del PEF che rifletta le condizioni di finanziamento riconosciute dal mercato.

La riforma del Codice dei contratti

La riforma degli appalti pubblici ha costituito certamente un'importante occasione per superare gli ostacoli alla realizzazione di infrastrutture attraverso il coinvolgimento di capitali privati.

E' apprezzabile l'approccio unitario e organico del nuovo Codice, indispensabile per armonizzare e semplificare la disciplina vigente e ridare slancio a uno strumento dalle grandi potenzialità, ma che, come vedremo, è rimasto troppo spesso incagliato.

Positiva è stata senz'altro la semplificazione procedurale prevista: gara unica per lavori inclusi nella programmazione e procedura su iniziativa del promotore per lavori non inclusi nella programmazione.

Estensione a tutti i contratti di PPP della possibilità dei privati di presentare proposte spontanee

Un'importantissima innovazione che potrà dare impulso alla diffusione del PPP è rappresentata **dall'estensione a tutti i contratti di PPP della “proposta spontanea”**, ovvero della possibilità per i soggetti privati di presentare proposte per opere non comprese nella programmazione.

La portata di questa estensione è rilevante perché premia le migliori capacità imprenditoriali, quelle in grado di proporre progetti innovativi e complessi.

In particolare, voglio evidenziare la scelta di estendere la possibilità ai privati di presentare proposte spontanee anche al **contratto di disponibilità**.

Tale estensione potrà dare impulso ad uno strumento che,

soprattutto per opere di dimensione contenuta, potrà rappresentare una forma innovativa ed efficiente di PPP.

Attraverso il contratto di disponibilità si mette a disposizione dell'amministrazione pubblica un'opera di proprietà privata per lo svolgimento di un'attività pubblica, a fronte del pagamento in favore del soggetto privato di un canone di disponibilità.

Si tratta di una forma di partenariato pubblico privato diversa dalle altre fattispecie previste dall'ordinamento perché l'opera realizzata dall'operatore privato può rimanere nella sua proprietà. Ciò consente alla pubblica amministrazione di non assumere i rischi inerenti la costruzione dell'opera e la sua gestione tecnica. In questo modo **solo il canone di disponibilità va ad incidere sui saldi rilevanti ai fini del patto di stabilità** mentre le spese relative all'investimenti vengono contabilizzate fuori bilancio.

Schema di contratto di disponibilità

L'Ance, attraverso il gruppo di lavoro sulla standardizzazione dei contratti di PPP, ha elaborato uno schema di contratto di disponibilità. L'obiettivo del documento è quello di definire un "**contratto tipo**" che, pur con i necessari adattamenti alla specificità dell'opera da realizzare, possa costituire un punto di riferimento per le amministrazioni e i diversi *stakeholder*.

Lo schema contrattuale intende soddisfare tre requisiti:

- assicurare il rispetto delle previsioni del Codice dei contratti;
- evitare la riqualificazione del debito dell'affidatario come debito pubblico;
- assicurare la bancabilità dell'operazione.

PPP e rigenerazioni e urbana

In generale, riteniamo che il PPP, e in particolare il contratto di disponibilità, possa costituire un valido strumento da inserire in operazioni di rigenerazione urbana.

Il coinvolgimento dei privati può, infatti, costituire un elemento strategico per la creazione di servizi pubblici, da affiancare ad interventi pubblici e privati, in modo da minimizzare i rischi per le parti.

Al riguardo, **stiamo selezionando**, attraverso il Sistema Associativo, alcune **esperienze di rigenerazione urbana**, realizzate attraverso la partnership pubblico-privata, al fine di rappresentare modelli virtuosi di intervento da condividere con gli amministratori pubblici.

Dai progetti segnalati abbiamo già individuato alcune buone pratiche da promuovere.

In particolare, ci sembra che l'approccio vincente alle operazioni di rigenerazione urbana parta dal coinvolgimento di tutte le diverse componenti della società che saranno, direttamente e indirettamente, interessate dagli effetti del progetto.

L'efficacia del processo si raggiunge, quindi, ampliando il più possibile il sistema delle relazioni.

L'esperienza di Bari-BAT

L'insieme delle forze economiche e produttive, l'Università, il mondo della cultura e della ricerca possono affrontare le rigenerazioni urbane con una proposta condivisa, e i decisori pubblici dovranno adeguare la propria pianificazione strategica per tenere conto della fattibilità degli interventi proposti (sia in termini economici, sia in termini di coerenza con lo sviluppo dell'area).

Questa, peraltro, è la logica seguita nelle principali città europee.

Con questo obiettivo, a Bari, abbiamo promosso la costituzione di un **Tavolo sulla Rigenerazione urbana** coinvolgendo i principali *stakeholder* del territorio: Politecnico di Bari, Università di Bari, Ordine Architetti Bari, Ordine Ingegneri Bari, Legambiente, Centro Studi e Ricerche Cerset, Confcooperative Bari-BAT.

L'obiettivo del Tavolo di lavoro è stato quello di **sperimentare un nuovo metodo partecipativo e concertativo** per la definizione di interventi sul tessuto urbano della Città Metropolitana di Bari a partire dall'**area Pilota del Lungomare sud di Bari**; una zona che richiede interventi integrati di tipo economico (principalmente attività ricettive, commercio, ristorazione, balneazione, intrattenimento, cultura, etc.), ambientale (energia, bonifiche, etc.), urbanistico e di risanamento sociale.

Per raggiungere questo obiettivo, abbiamo prodotto un **Masterplan**, frutto della suddetta sperimentazione, che comprende una parte analitica sui caratteri morfologici e tipologici dell'area e una parte progettuale propositiva che abbiamo sottoposto alle autorità pubbliche.

A completamento di tale **importante sforzo di progettualità condivisa e partecipativa**, è stata inoltre effettuata anche una **attenta ricognizione delle possibili fonti di finanziamento**, in particolare nell'ambito dei fondi europei, nazionali e regionali.