

## Incontro - dibattito

### “Costruzioni e/o concessioni”

Milano – 9.7.2012 – Palazzo Mezzanotte (ex-Borsa) – ore 17:00-20:00

Moderato dal professor Aldo Norsa – organizzato dalla società Guamari

L'incontro-dibattito ha lo scopo di far dialogare tra loro i soggetti imprenditoriali più attivi (e non) nelle concessioni (con particolare riguardo alle autostradali, nel mercato nazionale). Sia soggetti già detentori di concessioni che in via di diversificazione (imprese di costruzioni ma anche società di ingegneria) che ancora concentrati nel “*core business*” delle costruzioni. Interverranno anche società che forniscono servizi alle concessioni, sia di ingegneria che di consulenza nei diversi aspetti: informatici, legali, logistici, gestionali, realizzativi,... I (nuovi) politici, i rappresentanti delle banche, dei fondi, delle società di investimento, ... saranno invitati ad ascoltare (e poi eventualmente a interloquire).

La tematica è di particolare attualità perché:

- il Cipe sta per definitivamente lanciare importanti iniziative (autostradali) del tipo “*greenfield*” in incubazione da anni, con particolare attenzione alle “*low-cost*” e frutto di “*frugal engineering*”;
  - le amministrazioni locali non aspettano altro, affamate di risorse, che vendere le loro quote di infrastrutture “*brownfield*” ai migliori offerenti;
  - un'eventuale lungamente attesa riforma dell'Anas potrebbe far arrivare sul mercato non solo tratte autostradali da pedaggiare ma anche “*spin offs*” dal grande unico corpo dell'azienda (tra cui, nel settore ingegneria, parti della Direzione centrale progettazione);
  - l'imminente introduzione di un'autorità per i trasporti potrebbe modificare anche profondamente le regole del gioco (a cominciare da convenzioni e concessioni ma anche da regole per i lavori e i servizi “*in-house*”) aumentando o diminuendo la convenienza per i “nuovi entranti” a investire in questo impegnativo mercato
- ... e infine:
- nella dialettica per il controllo di Impregilo, prima impresa di costruzioni italiana, si oppongono due visioni aziendali: il gruppo Gavio crede nelle sinergie tra costruzioni e concessioni, il gruppo Salini no; queste due si confronteranno nell'assemblea del numero uno italiano delle costruzioni il prossimo 12 luglio.

**Patrocinio: Bentley, Itinera, Net Engineering, Prometeo Engineering, Sis, Spea, Vianini Lavori**

(A.N. 5.7.2012)

**17:00 Apertura: Aldo Norsa / Maria Pia Cerciello (Aipcr) - Condizioni per far ripartire la realizzazione di infrastrutture**

17:20 Dibattito:

Marco Annoni (Studio Legale Annoni) - Aspetti giuridici e fattibilità delle concessioni autostradali

Alessandro Bracaletti (Cassa Depositi e Prestiti) - *Project bonds* - nuovo strumento di finanziamento

Ennio Cascetta (Università di Napoli/Net.Lab) - Finanza di progetto – *optimism bias* e *lean design*

Francesca Covone (Hogan Lovells) - Concessioni “a cascata”: di servizi o di lavori?

Galliano Di Marco (Autorità Portuale di Ravenna) - Finanziamenti e fondi per le infrastrutture

Alessandro Focaracci (Fastigi) - Ruolo delle concessioni nell’attuazione delle grandi opere

Dario Foschini (Cmc/Holcoa) - Cooperazione e diversificazione imprenditoriale

Antonino Galatà (Spea) - “*Frugal engineering*” per una maggiore attenzione alla gestione

Dario Garavaglia (Bentley) - *Project management* e *project control* per garantire il contratto

Alfredo Ingletti (3TI Progetti) – Il coinvolgimento delle società di ingegneria

Enrico Maltauro (Maltauro) - L’impresa di costruzioni e la sua diversificazione strategica

Sibilla Vecchiarino (Dream Capital Partners) - Per una comparazione delle diversificazioni nelle concessioni

**19:40 Chiusura: Aldo Norsa / Mario Virano (Presidenza del Consiglio) - Conclusioni da trarre dalle esperienze e prospettive**

Opinioni raccolte:

Condizioni fondamentali per far ripartire la realizzazione di infrastrutture in generale e in particolare di quelle autostradali sono:

- un significativo snellimento delle procedure che non si concretizzi solo, come è avvenuto finora, in una semplice riduzione dei termini assegnati per ogni singola fase della procedura termini che nessuno rispetta;
- un significativo segnale che non si modifichino i termini contrattuali nell'arco della durata della concessione assicurando certezza di tempi, costi, finanziamenti e remunerazione quando si intenda rivolgersi al cosiddetto Ppp (Partenariato pubblico-privato);

- in particolare occorre segnalare che nel settore stradale non è possibile realizzare oggi alcunché se non sia assicurato un congruo contributo pubblico. Il traffico si sta contraendo notevolmente e non è certo possibile aumentare le tariffe oltre gli attuali livelli. Lo spezzettamento delle concessioni non consente di utilizzare economie di rete come si è fatto in passato (v. Società Autostrade, ecc.).

Inoltre il contenzioso incombente su ogni gara pubblica è concausa primaria del fermo nel settore.

Non sembra che con la riforma dell' Anas e con la creazione dell' Authority per i trasporti si semplifichino le procedure anzi, quest'ultima in particolare - di cui sono ancora incerti i confini - rischia di allungare ancora i tempi procedurali. Essa si innesta, come un *vulnus*, nel sistema già molto complesso e articolato salvo che, ma allo stato non sembra, non si avochi all' Authority l'intera procedura.

(Maria Pia Cerciello - 22.5.2012 – esperta di pubblica amministrazione)

Quella delle concessioni (in particolare autostradali) è una diversificazione e un'integrazione sia a monte che a valle dell'attività classica del costruttore. La principale difficoltà è connessa all'impegno di finanza, che certo non è nella vocazione della struttura industriale, anzi è confliggente. In assenza sia di investitori istituzionali, sia di un mercato di tali "prodotti finanziari", attualmente l'onere specifico riguarda il soggetto promotore e quindi, in larga misura, l'impresa/e coinvolta/e. Ecco spiegata la grande quantità di progetti e la quasi totale assenza di pratiche attività. Il sistema delle banche è ben lontano dal trovare una formula interessante di finanziamento di concessioni "*green field*" e certo non aiuta il fatto che non vi sia, da parte dello Stato concedente, un regime impegnativo e certo di tempi attuativi, norme, tariffazioni e condizioni sicure di riferimento.

Quindi si ricade sempre lì: nella scarsa capacità della pubblica amministrazione di adeguarsi al mercato e alle esigenze di rinnovamento. L'eccezione sono le società già operative, ma queste hanno avuto un rodaggio molto lungo e uno "svezzamento" di mano pubblica. A fronte di quanto argomentato come non essere pessimisti?

(Enrico Maltauro - 23.5.2012 - costruttore)

E' evidente che oggi, nella situazione data, è necessario combinare l'affidamento in concessione con un impegno finanziario del privato che proponga la realizzazione dell'opera in project financing.

La mancanza di risorse pubbliche impone questa scelta per raggiungere l'obiettivo della realizzazione dell'opera.

C'è bisogno però di nuovi soggetti imprenditoriali capaci di compiere questa scelta: cioè entrare nell'ordine di idee di investire con la prospettiva di una remunerazione differita dal capitale investito.

Ma per spingere nuovi soggetti (vedi costruttori) a compiere questa scelta, spesso confliggente con la loro cultura imprenditoriale, c'è bisogno di creare le condizioni favorevoli a contorno e superare alcune gravi criticità che fanno capo soprattutto alla inadeguatezza della pubblica amministrazione.

Una di queste criticità è senz'altro la stratificazione dei livelli decisionali, nella realizzazione delle infrastrutture, che appare oggettivamente come uno dei problemi più rilevanti sul sentiero della realizzazione delle infrastrutture strategiche in Italia.

Una possibile soluzione dovrebbe offrire una migliore definizione dei ruoli dei rispettivi livelli di Governo, soprattutto nel caso di mancata intesa sulla loro localizzazione.

Per quanto riguarda l'individuazione delle priorità infrastrutturali, infatti, il ricorso allo strumento delle intese generali quadro tra Stato e Regioni appare appropriato. Per rendere lo strumento maggiormente efficace, tuttavia, occorre trovare nuove modalità per definire elenchi circoscritti di opere strategiche in fase di programmazione, sulla base di sistematiche e autorevoli analisi costi benefici.

Negli ultimi anni, infatti, le intese si sono rivelate poco efficaci. Spesso sono state predisposte sommando gli elenchi di opere infrastrutturali proposte dallo Stato e dalle Regioni. Di conseguenza, sono state ricomprese nelle intese anche opere infrastrutturali il cui carattere strategico era poco evidente.

Con riferimento alla localizzazione delle opere, invece, al fine di favorire il raggiungimento dell'intesa con il territorio, potrebbe essere anticipata la conferenza di servizi al momento della progettazione preliminare. In caso di mancata intesa sul progetto preliminare, dovrebbe essere previsto un meccanismo in cui:

- lo Stato definisce le caratteristiche tecniche essenziali e le modalità di finanziamento del progetto; il costo complessivo dell'infrastruttura nell'ipotesi di tracciato da esso formulata in assenza di opere di mitigazione e/o compensative; le condizioni, i criteri, i parametri e i vincoli tecnici, economici, finanziari, normativi e ambientali da rispettare per la localizzazione; il termine per la decisione sulla localizzazione;
- le Regioni effettuano la concertazione necessaria per la localizzazione dell'opera, definiscono le modifiche progettuali, nel rispetto dei principi fissati dallo Stato e identifica opere di mitigazione e/o compensative, funzionali alla realizzazione dell'opera. Per queste opere di mitigazione e/o compensative – quindi non per le modifiche progettuali – l'importo massimo deve essere stabilito per legge e deve essere prevista una partecipazione finanziaria degli enti locali al finanziamento di queste opere.

In merito poi al funzionamento della conferenza di servizi, occorre riflettere su possibili correttivi che possano garantire, oltre alla celerità del procedimento, la sua efficacia in merito alla realizzabilità.

Un primo aspetto riguarda la gestione degli interessi che intervengono in sede di conferenza.

Con l'attuale normativa è l'amministrazione procedente a indire e a presiedere la conferenza di servizi.

Con l'obiettivo di ridurre i conflitti dei vari enti con l'amministrazione proponente e per assicurarne la collaborazione dovrebbe essere creata una figura indipendente, con il compito di indirizzare i lavori della conferenza e garantire la presa in considerazione degli argomenti avanzati dalle diverse amministrazioni valutando le richieste di compensazioni.

Sempre in merito alla conferenza di servizi si ritiene opportuna una riflessione sulle procedure più utili al fine di:

1. Prevedere scadenze certe e inderogabili del provvedimento, e un esito definitivo nella realizzazione dell'opera, positivo o negativo, così da scoraggiare quanto più possibile eventuali comportamenti dilatori o finalizzati a ottenere, dall'esito finale, il beneficio più alto in termini di compensazioni o risarcimenti.
2. Immaginare un confronto durante la fase di progettazione preliminare che sia "orientativo" delle scelte progettuali che verranno adottate. Un confronto fin dalle prime fasi progettuali è potenzialmente in

grado di ridurre la conflittualità nelle fasi successive, in quanto gran parte delle previsioni potenzialmente “dannose” per le parti coinvolte saranno conosciute e “corrette” fin dall’inizio della procedura. Tale confronto potrebbe avvenire in particolare durante la fase di “dibattito pubblico”.

In definitiva si tratta di offrire condizioni più favorevoli all’investimento, per evitare che le incertezze normative, le farraginosità di ordine burocratico e le lentezze delle procedure costituiscano un ostacolo insormontabile per l’accesso al credito e quindi per la realizzazione dell’opera.

(Antonio Bargone - avvocato - 5.6.2012)