

Partenariato Pubblico Privato: Case History di Successo nel Settore delle Costruzioni



RELAZIONE INTRODUTTIVA DI ALESSIO PAJARO

Presidente di Ance Veneto Giovani

Noi, Giovani Imprenditori Edili, abbiamo deciso di approfondire il tema del Partenariato Pubblico-Privato perché convinti che solo lo sviluppo di accordi tra operatori privati e Pubblica Amministrazione consentirà al nostro Paese:

- di riavviare il programma di infrastrutturazione necessario per il recupero ed il rilancio della competitività,
- di intraprendere quelle azioni di rigenerazione urbana la cui importanza è condivisa da tutti, ma che finora sono rimaste in gran parte limitate alle intenzioni,
- di soddisfare l'interesse collettivo di avere strutture e servizi pubblici efficienti e adeguati qualitativamente.

Il Partenariato Pubblico Privato si riferisce a forme di cooperazione tra le Autorità Pubbliche e il mondo delle imprese, finalizzate a garantire il finanziamento, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio.

Nel corso dell'ultimo decennio il Partenariato Pubblico Privato si è sviluppato in molti settori rientranti nella sfera pubblica, per diversi fattori:

- i sempre più stringenti vincoli di bilancio e di spesa degli Enti Pubblici e la conseguente contrazione di risorse finanziarie destinate alla realizzazione di investimenti infrastrutturali. Carenza di risorse cui i finanziamenti privati possono sopperire.
- la volontà, o sarebbe meglio dire, la necessità di beneficiare maggiormente del “know-how” e dei metodi di gestione dell’impresa.
- la tendenza sempre maggiore da parte della Pubblica Amministrazione di abbandonare la figura di operatore diretto per assumere quella di organizzatore, regolatore e controllore. Perciò, l’operatore economico partecipa alle varie fasi dell’iniziativa (progettazione, realizzazione, attuazione, finanziamento), mentre il soggetto pubblico si concentra principalmente nella definizione degli obiettivi da raggiungere, garantendone il controllo.

La partnership tra Pubblico e privato, come ogni forma di accordo tra soggetti diversi, si fonda su un sottile equilibrio tra le parti. A maggior ragione quando gli obiettivi perseguiti dai soggetti coinvolti sono diversi, seppur raggiungibili soltanto insieme.

Per questo motivo il successo di un’iniziativa di questo tipo dipende dalla chiarezza e completezza del quadro contrattuale del progetto e dalla messa a punto ottimale degli elementi che ne disciplineranno l’attuazione.

In questo contesto, sono determinanti una valutazione ex-ante e una ripartizione ottimale dei rischi tra il settore pubblico e quello privato e una previsione dei meccanismi che permettano di monitorare la regolarità delle prestazioni, soprattutto nei casi in cui queste si modificano a causa dei cambiamenti macro-economici, tecnologici o delle necessità di interesse generale.

Nonostante la “delicatezza” dello strumento, lo scenario appena descritto rende inevitabile il proliferarsi di modalità sempre più definite di accordi tra soggetti pubblici e operatori privati per la realizzazione di opere di interesse pubblico, dalle infrastrutture, definite in senso stretto, alle iniziative di riqualificazione urbana fino alla fornitura di servizi di pubblica utilità.

Infatti, la consapevolezza dell’incapacità della finanza pubblica di sostenere il carico del necessario programma di ammodernamento delle infrastrutture e dei servizi nel Paese ha spinto il legislatore a disciplinare in maniera più attenta gli strumenti esistenti di partenariato e a promuoverne nuove forme, allargando il campo di applicazione da quello, più classico, dell’infrastrutturazione a nuovi ambiti, quale quello della rigenerazione urbana o del social housing, verso cui in questi ultimi anni si sono sviluppate una particolare attenzione ed esigenza.

Perciò accanto all'ormai tradizionale strumento del Project Financing, introdotto nel nostro ordinamento nel 1998 e tipicamente utilizzato per la realizzazione di opere infrastrutturali, più spesso per la mobilità, sono state inserite nuove forme di Partenariato Pubblico-Privato per lo sviluppo di dotazioni territoriali ed urbane:

- dal leasing in costruendo al più recente contratto di disponibilità,
- dalle concessioni di lavori pubblici e di valorizzazione ai fondi immobiliari,
- dalle cosiddette STU, Società di Trasformazione Urbana agli Accordi Urbanistici.

Proprio il ruolo sempre più importante delle città e dei sistemi urbani nelle dinamiche di sviluppo e utilizzo sostenibile della risorsa "territorio" pone in evidenza la necessità di attivare in maniera sempre più efficiente nuove tipologie di accordi tra pubblico e privato, soprattutto in considerazione delle ingenti risorse necessarie per azioni strutturate di sviluppo urbano sostenibile e delle sempre più ridotte disponibilità degli Enti Locali.

Per questo motivo appaiono imprescindibili nuove modalità di "approvvigionamento" finanziario da fonti private.

Non a caso la Commissione Europea è intervenuta in tal senso con l'introduzione del meccanismo Jessica, che promuove modalità di utilizzo dei fondi strutturali dedicati allo sviluppo urbano, che esaltano il ruolo di leva finanziaria delle risorse pubbliche per la costituzione di solidi partenariati pubblico-privati.

Allo stesso modo risulta fondamentale che i nostri territori e le nostre città siano messe nelle condizioni di attrarre gli investimenti necessari ad accelerare dinamiche di sviluppo competitivo e sostenibile, sia dal punto di vista ambientale che socio-economico.

Questo aspetto della capacità di attrarre investimenti, anche da operatori stranieri, non solo per l'acquisto di immobili di pregio paesaggistico a fini turistici, ma soprattutto utili allo sviluppo del nostro Paese, è stato uno dei punti basilari della nostra riflessione nella preparazione di questo evento.

E' anche per questo motivo che abbiamo inteso presentare dei casi europei di applicazione di forme di partnership tra pubblico e privato. Non semplicemente e non solo per assistere a quanto riescono a fare fuori dai nostri confini, quanto piuttosto per comprendere e cogliere gli elementi chiave che hanno reso possibile l'esito positivo di queste iniziative e che possono offrirci delle soluzioni per migliorare ed allargare l'applicazione di questi strumenti anche nella nostra realtà nazionale.

Tra breve avremo modo di conoscere questi casi di successo in maniera più approfondita.

Personalmente, dopo averli esaminati, l'aspetto più significativo che voglio sottolineare è quello relativo al rapporto costruttivo tra gli operatori privati e l'interlocutore pubblico.

E' il caso della riqualificazione del quartiere Brunswick di Londra, in cui l'Amministrazione è intervenuta "in soccorso" di un'iniziativa privata, che si rischiava di arenarsi, dando vita ad un'interessante forma di social housing.

Oppure è quanto sta accadendo in Turchia nella realizzazione del Tunnel Eurasia sotto il Bosforo ad Istanbul. In questo caso, il pubblico, rappresentato dall'Unesco, è intervenuto per la salvaguardia della "città vecchia" nella parte europea dall'impatto derivante dalla realizzazione di una tale importante infrastruttura.

Non l'ha fatto, tuttavia, ponendo paletti e impedimenti, come probabilmente succederebbe in Italia, bensì si è seduta al tavolo con i progettisti e le imprese per trovare la migliore soluzione che garantisse, da un lato, la realizzazione dell'opera, e dall'altro la tutela del notevole patrimonio artistico e storico della città.

Nel confronto con l'esperienza italiana di applicazione del Partenariato Pubblico-Privato, la qualità del rapporto tra l'Amministrazione Pubblica e il soggetto privato rappresenta uno dei nodi più importanti da sciogliere per dare l'impulso decisivo all'utilizzo di questi strumenti.

Il Partenariato Pubblico Privato si realizza nell'integrazione tra competenza pubblica e competenza privata e nell'assunzione da parte di ciascun attore dei rischi che è più in grado di gestire in base alle reciproche capacità tecniche.

In questo contesto è evidentemente necessario lo sviluppo di un rapporto "positivo", basato sulla fiducia, la trasparenza ed il rispetto dei ruoli e degli obiettivi reciproci.

La Pubblica Amministrazione deve essere più preparata tecnicamente nell'analizzare le proposte dei privati e più "coraggiosa" nell'accettarle, nella consapevolezza che il proprio obiettivo, la soddisfazione di fabbisogni collettivi, potrà essere raggiunto solo se anche il privato vedrà la possibilità di avere un profitto economico dall'iniziativa.

Il riferimento va a qualsiasi livello di Ente pubblico, ed in particolare, agli Enti locali, che sono in prima linea nella gestione del territorio e nell'affrontare le necessità collettive.

E' indubbio che l'applicazione degli strumenti di Partenariato abbia riguardato soprattutto iniziative di grandi dimensioni ed elevati valori economici.

Gli accordi di partnership di ridotte dimensioni tra Enti locali e imprese sono ancora troppo poco numerosi, a scapito della maggior parte degli operatori economici, rappresentati quasi esclusivamente da piccole e medie imprese.

Basti pensare che nel 2012 l'ammontare degli importi delle gare per lavori pubblici con la partecipazione di capitali privati è stato pari a 8,7 miliardi di euro, ma di questi ben 6,4 hanno riguardato opere infrastrutturali per trasporti e reti gas e solo 1,8 miliardi sono stati destinati ad iniziative in ambito residenziale e di trasformazione urbana.

E' necessario quindi l'incremento di iniziative di Partenariato anche di piccole dimensioni, al fine di assicurare, da un lato, uno sviluppo diffuso e omogeneo del territorio e, dall'altro, l'accesso a nuove opportunità di lavoro per le PMI.

I primi segnali in questa direzione si intravvedono, con una crescita della domanda di opere sul territorio, lavori normalmente di importi e dimensioni ridotte.

Questo sviluppo, come detto, necessita di un'evoluzione degli Amministratori Pubblici, ma anche delle imprese.

Un'evoluzione nelle competenze tecniche e manageriali, nella capacità progettuale e finanziaria.

Lo sviluppo di iniziative pubblico-private presuppone la capacità di progetti che sovraстano, sia in termini di complessità interna che come esigenze finanziarie, le dimensioni organizzative delle imprese.

Per questo motivo, ancora una volta appare imprescindibile avviare operazioni di aggregazione tra le imprese, al fine di raccogliere e integrare le rispettive competenze tecniche e accrescere le capacità di reperimento delle risorse finanziarie.

In tal senso, noi imprenditori dobbiamo fare un vero e proprio salto di qualità culturale.

Dobbiamo comprendere che la nostra attività è cambiata.

Non possiamo più attendere che le occasioni di lavoro arrivino a noi, con una commessa privata piuttosto che con l'uscita di un bando di gara pubblico.

Dobbiamo essere noi stessi i "creatori" delle nostre opportunità di business.

Non dobbiamo soltanto saper fare bene il nostro lavoro di costruttori, bensì dobbiamo diventare veri e propri attori dello sviluppo del nostro territorio, costruendo delle proposte progettuali strutturate da presentare all'interlocutore pubblico con l'indicazione di costi, tempi, benefici collettivi e privati, con la definizione dei ruoli e l'allocazione dei rischi.

Tutto ciò al fine di trovare la condivisione della parte pubblica, ma nondimeno per accrescere le possibilità di accesso alle risorse finanziarie presso gli investitori e il sistema finanziario.

Nell'affrontare il tema del Partenariato Pubblico-Privato non possiamo tralasciare il terzo soggetto coinvolto in questo tipo di operazioni: la banca, o, più in generale, colui che finanzia l'iniziativa.

Sebbene a livello legislativo questo terzo soggetto venga trascurato – mancano le prescrizioni relative alla bancabilità e agli aspetti finanziari degli accordi di partenariato – esso ne rappresenta un elemento imprescindibile.

Molto spesso iniziative condivise dall’Ente Pubblico e dall’impresa continuano a rimanere incompiute a causa dell’impossibilità ad accedere da parte di quest’ultima alle necessarie risorse finanziarie.

Nessuno intende nascondere la delicatezza della posizione dell’investitore, che deve svolgere un’attenta analisi dei rischi dell’operazione. Rischi derivanti da molteplici variabili: i tempi di aggiudicazione, quelli connessi alla realizzazione dell’intervento fino a quelli di performance, legati alla disponibilità e/o all’utilizzo dell’opera.

Tuttavia non possiamo neppure esimerci dal richiamare anche il sistema finanziario a recuperare il proprio ruolo di sostegno allo sviluppo del territorio e del sistema produttivo.

Occorre da parte delle banche e dei finanziatori un atteggiamento positivo e di disponibilità verso le iniziative di investimento che pubblico e privato sottopongono loro e che certamente dovranno essere analizzate in maniera oggettiva ed approfondita.

Occorre che il sistema finanziario torni a svolgere il proprio ruolo di sostegno allo sviluppo economico.

Anche in questo caso, mi sento di rivolgere una critica verso la nostra categoria.

E’ indispensabile un’evoluzione delle imprese anche nel rapporto con le banche, che rappresentano i nostri primi interlocutori, ma anche con altri soggetti finanziari.

Il periodo del “finanziamento facile”, come tutti abbiamo visto, è terminato da qualche anno. Accedere al credito oggi rappresenta forse la fase più delicata e decisiva dell’attività delle nostre imprese. Tuttavia, ancora troppo spesso il rapporto con i nostri interlocutori finanziari non viene adeguatamente curato.

Occorre attribuire maggiore importanza alle esigenze di trasparenza e di informazione di chi ci finanzia.

Solo in tal modo potremo vedere finanziate le nostre iniziative, sia tradizionali che di partnership con il pubblico.

Ribadisco nuovamente la necessità di una crescita da parte delle nostre imprese. Ritengo, infatti, che proprio noi, Giovani Imprenditori, dobbiamo per primi guardare avanti e puntare all’innovazione e al continuo miglioramento delle nostre imprese. Solo in tal modo anche i nostri interlocutori potranno a loro volta evolversi, in vista di un necessario lavoro condiviso per lo sviluppo del nostro Paese.