

CODICE APPALTI E CONCESSIONI

SENATO DELLA REPUBBLICA

8^A COMMISSIONE LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI

**MEMORIA
AUDIZIONE 9 aprile 2019**

Illustre Presidente, illustri Senatori, ringrazio innanzitutto a nome della nostra Associazione e dei suoi associati per l'invito a questo per noi importante incontro che ci dà modo di rappresentare la prospettiva di chi, come i concessionari di parcheggi, opera tutti i giorni nel cuore stesso della mobilità cittadina e si sta confrontando con importanti dinamiche di cambiamento che avranno effetti dirompenti sull'ammontare e le caratteristiche degli investimenti.

AIPARK si occupa di sosta dal 1991 ed è indipendente e riconosciuta in ambito nazionale e internazionale. Promuove la cultura della sosta, veicola lo scambio di informazioni, rappresenta gli interessi del settore ai tavoli istituzionali (Ministeri, Banca d'Italia, ANCE, CONFCOMMERCIO, ANCI) e cura il rapporto con il territorio, organizzando - tra l'altro - Forum dei Gestori, eventi nazionali e congressi internazionali in tutta Italia (50 eventi negli ultimi 15 anni in 16 città diverse). Ha firmato il CCNL del settore. Tra i suoi Associati ci sono le più importanti professionalità del settore pubblico e privato che operano sul territorio nazionale, circa 600.000 posti auto e 5.000 addetti oltre a rappresentanti del settore industriale a supporto dell'attività di gestione. È membro dell'EPA - European Parking Association (di cui fanno parte 21 paesi europei) e di CONFCOMMERCIO MOBILITA', con le quali collabora per indagini e studi, analisi del trend del settore, riforma della normativa, accordi internazionali.

Al riguardo, pur nel rispetto della specificità del settore - che comprende operatori istituzionali, società di costruzione e di servizi e tecnologia – abbiamo cercato di portare alla vostra attenzione tematiche che possano avere anche una valenza più ampia rispetto a quella che più direttamente ci appartiene.

* * * * *

Da tempo l'Italia ha individuato nel rilancio degli investimenti in infrastrutture uno dei principali problemi da risolvere per sostenere la crescita e la competitività del nostro Paese, per aumentare la produttività totale dei fattori della nostra economia e per garantire migliori condizioni di vita e benessere alla popolazione.

In generale **l'Italia ha registrato negli ultimi 10 anni una riduzione drammatica degli investimenti in capitale fisso che va dal 40 al 60%**, a seconda del bacino di PA che si considera (PA centrale, locale o complessiva) e dei capitoli che si analizzano (tutti gli investimenti o solo quelli in infrastrutture). In tale contesto, **il gap "minimo" è stimato in circa 67 miliardi di Euro ai quali si aggiungono almeno 16,5 miliardi**

di Euro per le infrastrutture sociali¹, per un totale dunque non inferiore a 85 miliardi di Euro che, tuttavia, considera soltanto una parte del fabbisogno, riconducibile a progetti di spesa già delineati².

Particolarmente grave è il gap di investimenti in costruzione, riqualificazione e ammodernamento delle infrastrutture di livello territoriale e per le opere urbane, locali e sociali (mobilità, healthcare, istruzione, ecc.), che hanno grande impatto sul PIL, sull'occupazione e la qualità della vita. Tra queste un ruolo particolarmente rilevante è coperto dal tema della sosta e della mobilità, che si trova al centro di grandi cambiamenti derivanti dalla trasformazione dei veicoli e dall'accelerazione delle trasformazioni tecnologiche delle città (smart cities), che comporteranno significative esigenze di investimento di costruzione e riqualificazione.

Dalla recente indagine *DATA SURVEY* (European Parking Association – 2013) si evince che l'Italia è l'unico fra i 24 paesi europei esaminati a disporre di una minore offerta di sosta fuori strada rispetto a quella su strada. Il modello di mobilità in Italia è quindi arretrato rispetto al resto d'Europa. Per correggere lo squilibrio italiano sarebbe necessario realizzare 650.000 p.a., corrispondenti a una fila ininterrotta di automobili lunga circa 3.000 km, quanto la distanza tra Roma e Mosca.

* * * * *

Per superare questa situazione è maturato un generale consenso sulla necessità di attrarre maggiori capitali privati nell'investimento (equity) e finanziamento (debito) delle infrastrutture, con modalità più efficaci del passato e rimuovendo gli ostacoli e i disincentivi che nel nostro Paese sono ancora molti e rilevanti.

L'obiettivo, peraltro, non è soltanto quello di superare il problema di una carenza di risorse, quanto piuttosto quello di migliorare l'efficienza e l'evoluzione tecnologica delle infrastrutture.

Si tratta di una soluzione già ampiamente attuata – con ancora maggiore determinazione nel corso degli ultimi 10 anni – **dalla gran parte dei paesi dell'area UE, OCSE e G20** che, nonostante non siano mancate criticità di fondo, fanno maggiore affidamento sullo strumento del Partenariato Pubblico Privato ("PPP"), cercando adeguati correttivi, anche tramite il coinvolgimento del risparmio istituzionale.

¹ Ricerca Assonime 2018.

² A livello europeo il gap di investimento nelle infrastrutture viene stimato in 590 miliardi di Euro ai quali occorre aggiungere circa 100-150 miliardi relativi alle infrastrutture sociali per un totale che va tra i 700-750 miliardi di Euro (Fonte: *"Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe"*, Report dell'High Level Task Force on Investing in Social Infrastructure in Europe, January 2018).

Le risorse finanziarie certamente non mancano. Uno dei principali cambiamenti dei sistemi economici occidentali è stato, in particolare proprio negli ultimi 10 anni, la **rilevante crescita del risparmio istituzionale e l'evoluzione delle sue determinanti di investimento, sempre più interessate all'economia reale** (ovvero all'investimento in PMI, Infrastrutture e Immobiliare tramite strumenti c.d. alternativi, ovvero società o fondi di investimento in debito o *equity* attivi in tali contesti: *private equity, private debt, venture capital*).

In Italia il patrimonio degli investitori istituzionali (Fondazioni di origina bancaria, Assicurazioni, Casse di Previdenza e Fondi pensione, preesistenti e negoziali) è fortemente cresciuto dall'inizio della crisi economica, passando da 400 a circa 1.000 mld di Euro tra il 2007 e il 2018.

Ad oggi, tuttavia, **solo in piccolissima parte tale risparmio viene indirizzato verso l'economia reale e le infrastrutture italiane.** Inoltre, **poco arriva all'Italia dagli investitori internazionali del settore.** Significativo il fatto che degli investitori specializzati nell'investimento e finanziamento delle infrastrutture (fondi infrastrutturali di debito e di equity) iscritti alla *Long Term Infrastructure Investors Association* ("LTIIA"), che gestiscono circa 10mila mld di dollari di patrimoni (in aggiunta a quelli delle banche promozionali e di sviluppo nazionale e regionali), pochi operano nel nostro Paese e solo per ammontari modesti rispetto al peso dell'economia italiana nel contesto europeo.

Si tratta di un ritardo che non penalizza solo la quantità di investimenti in infrastrutture ma anche la loro qualità, tanto in termini di efficienza quanto in termini di impatto sociale, economico ed ambientale.

Un punto rilevante, se si considera che gli investitori istituzionali sono portatori di esigenze che includono: a) la valutazione accurata dell'impatto sul sistema economico e sociale ("**impact investing**"); b) il rispetto dell'ambiente, l'attenzione alle dinamiche sociali e l'adozione di più efficaci soluzioni di *governance* (**Sostenibilità; "ESG"**); c) la valutazione del "rischio" controparte pubblica allargato ad elementi qualitativi come la trasparenza e l'efficienza, quali possibili proxy – insieme al merito di credito – del rischio reputazionale e politico (**rating pubblico**); d) l'adeguamento delle infrastrutture alle nuove frontiere tecnologiche (**smart infrastructure**); e) la connessione con i nuovi programmi speciali di supporto varati in sede di UE, come il **Piano Juncker** e, più di recente, **InvestEU**.

Si tratta di elementi che qualsiasi operatore, pubblico o privato, interessato ad entrare in rapporto con investitori istituzionali dovrà necessariamente fare propri. Il che apre il tema più generale delle condizioni necessarie ad attirare investimenti istituzionali sul territorio.

* * * * *

Il coinvolgimento del risparmio istituzionale nelle infrastrutture si realizza solo a determinate condizioni, volte a rendere le caratteristiche e i rischi delle operazioni compatibili con le funzioni di investimento degli investitori e i loro profili di responsabilità: circostanza che si può verificare solo in presenza di una cultura diffusa, capace di valutare ad ogni livello i **tre aspetti rilevanti e qualificanti dell'investimento istituzionale:** «eleggibilità» (per l'equity); **“bancabilità”** (per il debito); **“addizionalità”** (ovvero impatto economico-sociale e ambientale).

Per tale ragione **l'apertura del PPP a nuovi soggetti, che coinvolge accanto ai costruttori e agli altri operatori del settore anche investitori istituzionali ed operatori del terzo settore - richiede un cambio di prospettiva che impone un nuovo approccio di *policy*** e una crescita di cultura e competenza che copre diversi settori del sistema economico e finanziario. Un cambio di prospettiva aperto a tutti ma che impone agli operatori più tradizionali cambiamenti del loro tipico modello di business.

Tradotto in termini di cambiamento delle regole del gioco significa stimolare interventi coordinati a diversi livelli lungo tutta la filiera che, partendo dagli investitori stessi, arriva poi al singolo progetto: dalla normativa sugli impieghi degli investitori istituzionali a quella della gestione del risparmio; dalla disciplina di appalti e concessioni a quella del settore creditizio; da quella fiscale alla regolamentazione specifica dei singoli settori di possibile intervento. Tutti interventi tesi a superare la tradizionale cultura appaltistica del settore, riformando la PA (centrale e locale) e riducendo gli ostacoli e i costi normativi (*gold plating*), amministrativi e burocratici per allinearsi con i Paesi che competono con noi sul mercato dell'attrazione di capitali da investire per il benessere della popolazione e la competitività del sistema paese.

Tale circostanza evidenzia quanto rilevante sia lo sforzo da porre in essere per determinare quell'ampliamento del ruolo degli investitori istituzionali sul territorio, a fronte però dei numerosi benefici di rilevanza sociale in termini di democrazia economica, valorizzazione dei corpi intermedi, responsabilizzazione degli operatori economici.

* * * * *

Non vi è dubbio che nella prospettiva qui rappresentata molto lavoro deve essere fatto innanzitutto a livello di assetto generale del sistema. Sul fronte della PA, occorre identificare strumenti capaci di assistere i comuni e in generale le stazioni appaltanti a proporre o valutare operazioni di PPP che diventano sempre più complesse sia nell'hardware che nel software. Non si tratta in sostanza solo di ritornare al genio civile di

un tempo, operazione certamente meritoria, ma alla identificazione di un centro di competenza centrale in grado di dialogare con la Hub informativa attivata a livello europeo con il Piano Juncker e, a valle, con le stazioni appaltanti che – a loro volta – vanno maggiormente qualificate in termini professionali.

Sul **fronte più strettamente normativo**, occorre lavorare, come sopra già rappresentato, a diversi livelli:

- **Sul Codice Appalti**, che approfondiremo successivamente, da riformare nell'impostazione in linea con la scelta europea di distinguere la disciplina degli appalti da quella delle concessioni, eliminando altresì la sovra-regolamentazione rispetto alla disciplina europea, in netta contrapposizione con il principio del divieto di *gold plating* (es. abolendo o riformando radicalmente l'art.177 del Codice Appalti almeno per la parte su servizi e forniture, laddove impone vincoli stringenti ai concessionari privati condizionandone la libertà di scelta del modello operativo con conseguenze negative anche sull'efficienza gestionale, sull'economia di scala e in ultimo, quindi, sulla stessa convenienza ad investire);
- **La disciplina del credito** deve eliminare o almeno ridurre gli ostacoli che fino ad oggi hanno impedito e limitato l'attività di finanziatori diversi da banche nel nostro Paese (es. fondi di credito per le infrastrutture);
- **La disciplina degli investimenti delle varie categorie di investitori istituzionali** deve essere più coraggiosa, puntando sul connubio "competenza-flessibilità" piuttosto che su crescenti vincoli e divieti, come fino ad oggi avvenuto. Con la capacità di valorizzare e "premiare", anche fiscalmente, *l'asset allocation* dedicata alle infrastrutture italiane, per rafforzare il quadro degli incentivi già realizzato dalle normative generali (es. Solvency II, che pure dovrebbe essere ulteriormente migliorata);
- **Il sistema dei controlli e delle responsabilità amministrative (amministrative, contabili, civili, penali)**, che oggi scoraggia le amministrazioni pubbliche dall'assunzione di responsabilità per l'adozione di programmi, decisioni, attività esecutive.

* * * * *

Nella prospettiva di questa commissione il nuovo Codice dei contratti pubblici appare l'elemento centrale del dibattito. Dopo aver messo in evidenza la sua opportuna connessione con la disciplina di altri settori del sistema economico e finanziario, appare utile valutare se, nella sua attuale configurazione, rientri tra gli elementi che contribuiscono a bloccare o limitare gli investimenti in infrastrutture in Italia.

Al di là delle difficoltà specifiche riconducibili all'assenza di una disciplina transitoria e alle incertezze con cui è stata avviata la c.d. soft law, vi sono alcuni elementi che meritano a nostro giudizio particolare attenzione:

- A fronte di un'elevata frammentazione delle stazioni appaltanti, a cui si accompagna spesso la mancanza di adeguate competenze, non si è ancora introdotto un nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, centrale per un miglioramento sostanziale della *governance* dei contratti pubblici³;
- Nel recepimento delle direttive europee non si sono evitati numerosi esempi di *gold plating* ingiustificato (ad esempio, sul 177 o sul tema di subappalti), che sollevano dubbi circa la compatibilità della disciplina italiana con quella europea che ci penalizza rispetto all'ingresso di investitori internazionali istituzionali nella fase di c.d. greenfield;
- Il passaggio dal regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici ad una serie di atti di regolazione e di *soft law* specifici, per molti operatori ha aumentata la complessità e l'incertezza del sistema, sia per la pluralità delle fonti che per le incertezze sul valore giuridico dei diversi atti. Al riguardo, potrebbe risultare preferibile la redazione di un testo unico che riunisca le norme di fonte secondaria, fornendo un quadro coerente e di facile consultazione.

Come notato da altri operatori del settore e le rispettive associazioni di rappresentanza (es. Assonime), tra le interpretazioni della disciplina che appaiono ingiustificatamente restrittive e rendono complicata la realizzazione degli investimenti infrastrutturali, vi è quella dell'Anac relativa all'articolo 20 del Codice sulle opere pubbliche realizzate a spese del privato, in base alla quale le opere realizzate in convenzione con un ente pubblico sono assoggettate all'applicazione del Codice anche quando sono realizzate interamente a carico del privato (ad esempio parcheggio) per le quali sono previsti provvedimenti autorizzativi conseguenti o correlati.

In questi casi, per assicurare la qualità dell'opera sarebbe sufficiente il controllo pubblico in fase di collaudo, mentre appare ingiustificato imporre al finanziatore privato le procedure di gara per la selezione degli appaltatori.

³ Come nota Assonime: "Il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti costituisce un cardine del buon funzionamento del settore dei lavori pubblici. L'adozione delle misure attuative, a oltre due anni dall'entrata in vigore del Codice, dovrebbe essere considerata indispensabile e urgente. A sostegno del processo, potrebbe anche essere utile prevedere un ripensamento dell'offerta formativa e dei programmi della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, con un focus sulle professionalità ingegneristico/gestionali"

In tale contesto un atteggiamento “punitivo” verso i presunti “eccessi del passato”, quale quello accolto nell’ultima versione del DEF - che prelude alla costituzione di un fondo di abbattimento del debito pubblico con risorse derivanti da tassazione retroattiva delle concessioni in essere - appare in contraddizione con gli obiettivi di favorire nuovi investimenti, soprattutto da soggetti istituzionali, che potrebbero ravvisare in un siffatto provvedimento un forte rischio regolatorio e un peggioramento del “rischio Italia”.

* * * * *

In conclusione, ed in estrema sintesi, possiamo dire che sulla strada di uno sviluppo delle infrastrutture sociali urbane restano alcune questioni aperte:

- 1) lo sviluppo di una nuova capacità industriale di generare progetti di investimento e progetti validi, aggregando investitori di diversa tipologia;
- 2) la riconoscibilità di una nuova asset class nelle *asset allocation* degli investitori istituzionali;
- 3) lo sviluppo di migliori regole per il governo degli investimenti di medio-lungo termine;
- 4) la capacità del Sistema-Paese di cambiare in profondità gli strumenti di governo del territorio.