

LA RIFORMA DEGLI APPALTI

Il nuovo Codice dei contratti e delle concessioni pubbliche e il nuovo Public Real Estate Management

*Un confronto con il Sen. Riccardo Nencini,
Vice Ministro alle Infrastrutture e ai Trasporti*



Remo Dalla Longa

Responsabile di GePropri (Gestione dei Processi Realizzativi di Opere Pubbliche e Infrastrutture) e del BEC (Business Excellence Certificate), Head of the PREM (Public Real Estate Management) Lab e docente senior della SDA Bocconi School of Management.

Hanno partecipato al forum:

Cesare Ferrero Country Manager per l'Italia presso BNP Paribas Real Estate
Riccardo Nencini Senatore, Vice Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti
Andrea Sironi Rettore dell'Università Bocconi



SIRONI

Il tema del nuovo Codice dei contratti e delle concessioni pubbliche è molto rilevante perché il nostro paese, come un po' tutta l'area dell'Europa continentale, soffre di un problema di competitività e, come sappiamo, la carenza di competitività può essere affrontata unicamente mediante un potenziamento degli investimenti. E ciò dovrà realizzarsi in un contesto in cui le disponibilità di fondi pubblici e del mercato privato, in particolare sotto forma di credito bancario, sono chiaramente limitate; divengono quindi ancora più rilevanti i profili di efficienza ed efficacia degli investimenti pubblici. In Europa sono state approvate di recente le Direttive che riguardano le concessioni, gli appalti e i settori speciali, coinvolgendo somme finanziarie molto ingenti. Le Direttive impongono un lavoro importante di revisione delle normative nel nostro paese. È un lavoro non indolore perché si tratta di rivedere non soltanto il Codice, ma anche alcuni aspetti e concezioni del rapporto tra pubblico e privato e una revisione della ripartizione delle competenze fra centro e organismi territoriali. Questo lavoro di recente ha subito un'accelerazione anche per effetto di fenomeni di corruzione e di opacità che sono emersi. Noi crediamo che su questo tipo di tematiche importanti sia da sviluppare un dibattito costruttivo, pacato e approfondito, e questo è sempre stato il ruolo della Bocconi e della Scuola di Direzione Aziendale.



Giacomo De Laurentis

Direttore della Divisione Custom Programs per Banche, Assicurazioni e Intermediari Finanziari della SDA Bocconi School of Management e ordinario di Finanza presso l'Università Bocconi.



DE LAURENTIS

Qual è il ruolo del Codice degli appalti nell'economia dell'Italia?



DALLA LONGA

Il Codice degli appalti rappresenta un articolato importante nell'economia di un paese, in quanto regola la materia degli approvvigionamenti della Pubblica Amministrazione, vale a dire tutti i contratti di acquisto passivi della Pubblica Amministrazione allargata. Essi valgono il 40% dell'economia di un paese e della stessa economia europea. Gli investimenti pubblici sono progressivamente scesi rispetto al 2009; questo vuoto deve essere colmato con altre risorse e la strutturazione del nuovo "Codice degli appalti" diviene decisivo.



DE LAURENTIS

Si tratta di una rivoluzione?



DALLA LONGA

Non si tratta solo di procedere alla scrittura di un nuovo Codice degli appalti nazionale, ma di recepire la sostanza operativa delle Direttive comunitarie in materia. Vi sono state sino ad ora tre generazioni di Direttive comunitarie e altrettanti Codici degli appalti nazionali.

Nella prima generazione (1992-1993), le Direttive comunitarie sono settoriali e specialistiche e si suddividono in acquisti di forniture, servizi e lavori. La suddivisione favorisce prevalentemente gli specialisti, per cui nei lavori vi è la componente tecnica (componente ingegneristica) che risulta orientata alla sola progettazione e costruzione dell'opera.

Con la seconda generazione di Direttive (2004) iniziano ad avvenire le trasformazioni e aggregazioni più rilevanti. L'asse quindi si sposta sull'insieme degli approvvigionamenti pubblici e non più sui singoli segmenti tra loro non comunicanti.

La terza generazione ha inizio nel 2014: si rafforza il finanziamento privato (la Direttiva 23 sulle concessioni), anche se viene sancita una certa rigidità applicativa per alcune infrastrutture, quali quelle sociali, viene depotenziata la procedura, aumenta ulteriormente la complessità dei processi rispetto alla seconda generazione di Direttive e, come conseguenza, cresce ancora di più il fabbisogno di management. Il management diviene necessario per coniugare due linguaggi strutturalmente diversi come quello dello Stato e del mercato e il governo di processi complessi.



DALLA LONGA

Onorevole Nencini, quali sono iter e tempi di approvazione del nuovo Codice dei contratti e delle concessioni pubbliche?



NENCINI

Il Consiglio dei Ministri del 29 agosto 2014 ha approvato la norma-delega. Il nuovo articolato normativo dovrà essere denominato *Codice dei contratti e delle concessioni pubbliche*. All'inizio del 2015 è stata completata la bozza del Codice da parte della Commissione

Il Consiglio dei Ministri ha approvato la norma-delega. Le note vicende dell'Expo e del Mose inducono a fare presto

competente e, se tutto procederà correttamente, per l'autunno 2015 si giungerà alla sua approvazione, prima della deadline dell'Unione Europea (aprile 2016). Le note vicende dell'Expo e del Mose inducono a fare presto. È però anche importante avere un testo compiuto e risolutivo che non richieda l'approvazione di regolamenti o testi di appoggio.



DALLA LONGA

Quali sono le ragioni e gli obiettivi fondamentali della riscrittura?



NENCINI

L'elaborazione di un nuovo Codice è necessaria

poiché nel corso del tempo si è originato un mastodontico insieme di norme di difficile interpretazione e dubbia trasparenza. Sarà necessario formulare un unico testo che contenga le tre Direttive inerenti gli appalti, le concessioni e i settori speciali. C'è dunque una Direttiva in più da attuare rispetto al passato, esattamente la 2014/23 sulle concessioni. Il testo sarà costituito da circa duecento articoli che, se confrontati con gli attuali seicento tra quelli del Codice (D.lgs. 163/2006) e quelli del relativo Regolamento (DPR 207/2010), sono un traguardo di rilevante importanza. Per quanto riguarda i contenuti, oltre alla parte inerente lo snellimento degli oneri documentali e delle procedure di gara, deve essere dedicata una maggiore attenzione ai profili idrogeologici e ambientali, secondo quanto già enunciato dalla normativa comunitaria. In aggiunta, ci sono problematiche puramente italiane che devono trovare adeguata risposta.



DALLA LONGA


Immagino che un aspetto specifico siano le regole anticorruzione.




NENCINI


È necessario prevedere norme anticorruzione in sinergia con l'Autorità Nazionale Anticorruzione, motivo per cui è necessario creare una stretta dipendenza tra attività dell'Authority, decreti sulla pubblica amministrazione e il lavoro di riforma del Codice. Quello della corruzione è un tema attuale, testimoniato dalle vicende di Venezia e di Milano. In realtà, secondo un'indagine della Guardia di Finanza resa nota recentemente, nel primo trimestre dell'anno circa il 68% degli ap-


palti italiani sono ritenuti irregolari. Vi è stato recentemente un confronto tra l'Authority anticorruzione e l'ANCE. Questa dialettica è importante, ma sono altrettanto doverose una normativa anticorruzione e la semplificazione procedurale delle disposizioni, soprattutto in riferimento all'intreccio tra capitale pubblico e privato.

 **DALLA LONGA** Quali sono, secondo il governo, le altre motivazioni della riscrittura del Codice?

 **NENCINI** Altro punto importante è conferire certezza all'esecuzione delle opere. Ormai il sistema dei lavori pubblici è divenuto un sistema dove avvocati e magistrati sono figure fondamentali. Tutto ciò avviene quando alla complessità delle fattispecie si risponde con l'appesantimento della procedura. Le nuove opere, ed espressamente i PPP, PFI e PF (quelle con capitale privato), diventano terreno fertile per l'incremento dei contenziosi. Vi è poi l'obiettivo decisivo di favorire la concorrenza. Far crescere la concorrenza vuol dire: **a.** aprire di più al mercato europeo con una normativa che non si discosti dalle direttive comunitarie; **b.** liberalizzare la partecipazione delle imprese alle gare d'appalto attenuando la qualificazione, visto che siamo passati dall'iscrizione all'albo, in un periodo precedente al D.lgs. 109/1994, sino ad arrivare alle SOA; **c.** favorire altre forme organizzative quali, per esempio, i contratti a rete di imprese. Salvo l'ultimo punto, pensato per tutelare le piccole imprese, gli altri due sono connotati da alcune criticità dovute alla limitata dimensione di molte

imprese italiane di costruzione che non hanno la possibilità di fornire servizi alle altre nazioni europee, a differenza di quelle estere.


 **DALLA LONGA** C'è anche, come sopra accennato, l'importante tema concernente la qualificazione delle imprese.


 **NENCINI** Sottovalutare questo argomento comporterebbe criticità sia nell'iter procedurale di gara sia nella fase di realizzazione

Ormai il settore dei lavori pubblici è divenuto un sistema dove avvocati e magistrati sono figure fondamentali

delle opere. Infatti, la verifica del sistema di qualificazione delle imprese richiede un esteso coinvolgimento di attori e decisori, tanto che sono stati attivati tavoli di confronto aperti a vari ordini e categorie, incluse le commissioni parlamentari e le opposizioni. Questo argomento deve essere affrontato con il coinvolgimento allargato di decisori e stakeholder, vista la forte incidenza che ha sulle organizzazioni, sul mercato, sulle formule gestionali e sugli interessi acquisiti. Quello che si cercherà di attuare sarà un nuovo sistema di qualificazione costituito dalle SOA o da un sistema alternativo, come talu-


ni propongono, tra cui il presidente dell'Autorità Cantone. Imprese nuove e spesso prive di attestati non devono essere discriminate. Inoltre, si renderà necessario prevedere anche la qualificazione dei soggetti subappaltatori.


 **DALLA LONGA** Dalle prime indicazioni trapelate ha fatto particolare impressione il livello di centralizzazione delle stazioni appaltanti che ci si è posti come obiettivo.

 **NENCINI** Qualche settimana fa ho cercato di conoscere il numero delle stazioni appaltanti in Italia e il primo numero che mi è stato fornito è 21.000; il professor Dalla Longa parla invece di 27.000, quindi ho cercato di approfondire e mi è stata comunicata una terza cifra, 33.000, e poi una quarta di 36.000. Si tratta di valori tra loro molto diversi ma, comunque, molto alti. Tali numeri di stazioni appaltanti provoca deficienza di controlli e burocratizzazione. Si tenga conto che in Italia vengono stipulati circa un milione di contratti e che la maggioranza è al di sotto dei 40.000 euro di valore. Appesantendo la burocrazia si aumenta il potere di interdizione burocratico nel rapporto con l'impresa. Il decreto legge 66/2014 abbatte le stazioni appaltanti a un massimo di 35. In parallelo occorrerà modificare il titolo V della Costituzione e, più precisamente, l'articolo 117: se si prevede la realizzazione di una grande opera con caratteristiche strategiche, questa dovrà essere considerata opera infrastrutturale di valore nazionale, ancorché risieda tutta all'interno di una sola regione. Cito per tutti il caso esemplare della Con-

Appesantendo la burocrazia si aumenta il potere di interdizione burocratico nel rapporto con l'impresa


cordia; se si utilizza la tecnica Nazioni Unite ai tavoli, come nel caso della conferenza dei servizi, può verificarsi che 1/5 dei soggetti possa interdire la decisione e rinviare la stessa al Consiglio dei Ministri.

 **DALLA LONGA** Si era parlato di *débat public*, ma le recenti iniziative del governo lo hanno trascurato.


 **NENCINI** Ci sono diverse forme di *débat public*. La possibilità di mettere in contatto i soggetti decisori amministrativi per talune grandi opere infrastrutturali direttamente con i cittadini diventa uno stato di necessità. L'avessimo avuta con la TAV o per altre grandi opere avremmo generato un effetto diverso nel rapporto con le popolazioni. Il percorso per arrivare alla decisione finale è un percorso molto articolato (infatti vi sono tre livelli di progettazione: preliminare, definitivo ed esecutivo). Si tratta di utilizzare un progetto preliminare evoluto, quasi definitivo, arricchirlo di dati e sottoporlo al *débat public*; successivamente, il decisore finale lo farà proprio e lo voterà. Un aspetto che dovrà


trovare spazio, anche all'interno del Codice, è quello della regolamentazione dei gruppi di interesse. L'Italia non ha norme sulle lobbies ed esiste solo un ministero in Italia che ha istituito, alcuni anni or sono, un registro in cui è possibile iscriversi per svolgere la propria attività di gruppo di interesse. Il fatto che sia ancora possibile "esercitare pressioni" senza farne adeguata pubblicizzazione risulta estremamente grave. Se un'associazione riesce a entrare in contatto confidenziale con un governo, riesce a ottenere informazioni tempestive. Le norme, una volta elaborate, sono spesso imm modificabili (accade soprattutto con i decreti legge su cui si pone la fiducia); certo, esiste la possibilità di presentare emendamenti, ma un conto è conoscere la norma nel momento in cui viene elaborata e un altro è aspettare l'approdo in Parlamento. Rendere pubblico il mondo delle lobbies è un atto giusto e dovuto.


 **DALLA LONGA** Quali altri punti state affrontando?

 **NENCINI** Indico solo alcuni dei numerosi altri punti che riteniamo sensibili e che dovranno trovare un'adeguata regolazione: la tracciabilità dei flussi finanziari, la facilitazione delle partnership pubblico-privato, il più efficace utilizzo dei fondi comunitari e la stabilizzazione delle risorse a disposizione, il miglior utilizzo dei performance bond, una più accorta gestione delle varianti e la riduzione delle opere non concluse, l'abbellimento degli assetti urbani.

 **DE LAURENTIS** Su quanti contratti impatterà il nuovo Codice?

 **DALLA LONGA** I contratti d'appalto si dividono in forniture, servizi e lavori e, sempre più, in un quadro evoluto, si integrano tra di loro. Che in Italia manchi questo dato non è un mistero. Non tutti i contratti richiedono una gara pubblica; alcuni sono poliennali e rientrano nella tipologia del LTCs (Long Term Contracts). In Italia annualmente i contratti di una certa complessità, in termini di ammontare, sono probabilmente circa cinquecento; essi assorbono più del 50% degli investimenti; poi vi è una fascia intermedia (contratti per investimenti di importo superiore al milione di euro) che copre un altro 25% del totale.

 **DE LAURENTIS** La riduzione delle stazioni appaltanti corregge un'anomalia italiana?

 **DALLA LONGA** Le 26.000-36.000 stazioni appaltanti sono un'anomalia. Ridurre queste a 35, come il governo sta cercando di fare in attuazione del DL 66/2014, diviene tuttavia molto complesso. L'idea è di arrivare al numero di 35 stazioni appaltanti per Regioni, città metropolitane, Province e aggregazioni di Comuni attraverso una competizione. Per poter rientrare nelle stazioni occorrerà aver effettuato nel triennio gare per un ammontare superiore a 260 milioni, con un valore minimo di 50 milioni all'anno. Per evitare il rischio di creare centri ingestibili, occorrerà chiarire bene i nuovi paradigmi della gara pubblica, dell'appalto e della gestione di questo.

 **DE LAURENTIS** Quali soluzioni si possono adottare?



DALLA LONGA Una possibile semplificazione è continuare a far gestire dalle attuali stazioni appaltanti i contratti che ora si fanno senza una gara; si tratta sempre di ammontari sotto le soglie comunitarie, e di contratti mirati a favorire la politica comunitaria di appoggio alle piccole e medie imprese. Invece, i contratti di maggior rilievo sono progetti complessi, diversi l'uno dall'altro, e su cui occorre operare con conoscenze strutturate e interdisciplinari, in grado di fondere il management con la finanza, l'ingegneria e il diritto. Investire negli anni con coerenza all'interno di tale quadro è stato quanto ha fatto la SDA Bocconi con le attività di GePROPI. Ciò diviene ancora più rilevante nel momento in cui si riduce la componente procedurale e, di conseguenza, la componente manageriale deve farsi carico di garantire l'adeguata governance dei processi e dei project complessi.



DE LAURENTIS Con la centralizzazione delle stazioni di appalto, evolverà la struttura della gara e del management?



DALLA LONGA Già con l'evoluzione delle Direttive comunitarie e della normativa nazionale la gara esce dai confini di pura selezione del contraente e aggiunge le fasi di pre e post gara, che richiedono strumenti di management, in particolare di programmazione e controllo utili anche ad avere regia e forme evolute di controllo di fenomeni di inefficienza, opacità e corruzione. Nel caso vi sia una forte centralizzazione, occorre chiarire come redistribuire quelle competenze. Diverso è il caso se viene centralizzata una sola

fase della gara, quale la selezione del contraente. Nel caso di una totale centralizzazione delle competenze, occorrerà gestire il fenomeno dell'impoverimento delle professionalità sul territorio. In Italia, ogni opera di investimento superiore ai 50 milioni di euro impiega mediamente sette anni per essere realizzata (dalla data di progettazione alla sua ultimazione; di più se si considera la fase ideazione-collauda). La gara intesa come elemento di selezione di un contraente è destinata a ridursi in termini di importanza rispetto al montaggio dell'investimento. Queste affermazioni valgono per le tipologie di gara aventi un maggior rilievo, e ancor più per i contratti di LTCs in cui il fabbisogno di regia cresce esponenzialmente. Ecco che un aspetto importante della centralizzazione è costituito dall'utilizzo di strumenti manageriali. Il rischio è di frammentare il processo e determinare una deresponsabilizzazione di chi, in ambito decentrato, è chiamato a sovrintendere il montaggio dell'intervento. Gli esempi di Infrastrutture Lombarde e del Mose sono

chiari. I tools manageriali hanno del resto già conosciuto una profonda evoluzione, che ha spostato gradualmente il fabbisogno di governo ed efficacia del montaggio dall'ambito tecnico-specialistico a quello del management. Occorrerà perciò non guardare al solo aspetto procedurale-giuridico e alla minimizzazione dei costi, lasciando invece privo di regia il montaggio dell'opera, con l'aumento della complessità da gestire e la crescita della spesa in una fase deferita. È già nella fase di programmazione e di ideazione di un'opera che si imposta la regia; la programmazione e gli strumenti che nascono in questa fase vanno poi implementati nel processo di montaggio ed evolvono con il processo stesso. La centralizzazione della stazione d'appalto può, comunque, avere risvolti positivi per quanto attiene il coinvolgimento e la selezione del finanziatore a titolo di credito, l'offerta di garanzie a fronte dei rischi e la componente di raccolta dell'equity.




DALLA LONGA L'evoluzione dello scenario finanziario sta modificando le soluzioni di finanziamento ottimali?





DE LAURENTIS Sì, perché dal punto di vista finanziario il mondo è totalmente cambiato negli ultimi vent'anni. Le innovazioni e le discontinuità che sono state generate sono "sfuggite di mano" e, a seguito della crisi del 2008, la nuova regolamentazione sul capitale delle banche (Basilea 3) ha di molto aumentato l'intensità di capitale del business bancario. È perciò più critico ottenere adeguati return on capital: qualunque impiego, anche verso il setto-


**Ridurre le stazioni
appaltanti da
26.000-36.000 a 35,
come il governo sta
cercando di fare, diviene
molto complesso**

re pubblico e verso operazioni di project financing, deve generare una redditività *risk-adjusted* sufficiente per la banca.


 **DALLA LONGA** Queste misure di rendimento richiedono di misurare i rischi. Come si procede?


 **DE LAURENTIS** Si utilizzano i sistemi di rating. I rating “esterni” assegnati dalle grandi agenzie internazionali sono fondati su approcci *judgmental*, cioè su esperti che assegnano il rating. I rating “interni” assegnati dalle banche, in particolare alle PMI, sono molto più meccanici e utilizzano sistemi di scoring a base statistica. I rating “impliciti” si deducono dagli andamenti dei mercati delle obbligazioni, dei credit default swap e azionari.

 **DALLA LONGA** Ma come si assegnano i rating agli enti pubblici regionali e locali?


 **DE LAURENTIS** Per esempio, Standard & Poor's utilizza per i rating sovrani o di enti pubblici un insieme di aree di valutazione che producono rating parziali; molte aree richiedono valutazioni almeno in parte *judgmental*. Talora gli aspetti qualitativi sono particolarmente rilevanti (ci sarà stabilità di governo? Si riuscirà a varare le riforme necessarie?). Anche nella valutazione delle operazioni di project financing gli aspetti qualitativi sono importanti. Per le banche che non sono dotate di sistemi di rating interno su questo segmento di attività, è la stessa normativa di Basilea 2 a fornire i criteri. Essi sono riportati nel capitolo denominato “Slotting Criteria”. Si


tratta di un sistema che classifica le operazioni in cinque categorie; a ognuna di esse sono associati prefissati livelli di perdite attese e di ponderazioni di rischio. Appare dunque evidente che già nel momento in cui si comincia a ideare un'operazione di project financing è necessario avere presente come l'operazione potrà essere collocata nell'ambito di questi criteri, perché da ciò deriverà il rating dell'operazione, la sua finanziabilità e il costo del credito.


 **DALLA LONGA** Quale relazione c'è tra i prezzi del credito e le misure di rischio di cui abbiamo detto?

 **DE LAURENTIS** Il prezzo del credito dipende: **1.** dal costo della raccolta della banca moltiplicato per la quota di debito usata per finanziare il prestito; **2.** dalle perdite attese (probabilità di default del debitore per tasso di perdita attesa in caso di default); **3.** dal costo del capitale della banca, rappresentativo della remunerazione congrua per gli azionisti, moltiplicato per la quota di capitale che occorre usare stanti i requisiti regolamentari o interni della banca; **4.** dalla quota dei costi operativi che vengono allocati alla specifica operazione. Se si finanzia un ente pubblico, un ente sovrano, un'operazione di project financing più rischiosi, il prezzo sarà più alto. La singola banca non può non applicare queste logiche di pricing, pena la “selezione avversa”: se il prezzo che applica non è allineato al rischio, la banca finisce per attirare i clienti e le operazioni più rischiosi (a cui le altre banche chiedono tassi più alti) e perdere i clienti e le operazioni meno ri-

schiosi (a cui le altre banche chiedono tassi più bassi).

 **DALLA LONGA** Cosa vuole dire tutto ciò per il finanziamento della gestione pubblica?

 **DE LAURENTIS** Le implicazioni sono diverse. Se ci sono vincoli di finanza pubblica e di rating del paese sovrano e degli enti territoriali, occorre necessariamente spostarsi dal finanziamento di questi soggetti al finanziamento dei progetti, e quindi dare un'identità economica e giuridica ai progetti attraverso il project financing. Inoltre, sarebbe meglio cercare finanziamento sui mercati finanziari attraverso i project bonds anziché sulle banche con i project loans. Tuttavia, questa esigenza genera condizionamenti in termini di maggiore dimensione delle operazioni, di più accurata pianificazione dei flussi di cassa, di più profonde competenze dei diversi attori coinvolti.

 **DALLA LONGA** La tendenza verso il finanziamento “di mercato” è ineluttabile?

**Sarebbe meglio cercare
finanziamento sui
mercati finanziari
attraverso i project bonds
anziché sulle banche
con i project loans**



DE LAURENTIS Se guardiamo a quanto è accaduto nel caso del mancato sviluppo dei mercati dei capitali locali per PMI o, più di recente, dei Minibond, potremmo concludere di no. In realtà, c'è stata la concorrenza molto forte di una soluzione alternativa, solo apparentemente più complessa: la cartolarizzazione dei crediti.

Qui si ha prima l'intervento della banca (che seleziona le opportunità di finanziamento e definisce il pricing del credito) e successivamente la trasformazione dei crediti in titoli. Molteplici crediti strutturalmente simili vengono segregati in appositi portafogli e ceduti a "società veicolo"; i titoli emessi da queste ultime incorporano quindi rischi di asset diversificati, non dipendenti dalle performance di un singolo prestito bensì dalla dinamica di un intero portafoglio di prestiti cartolarizzati. Nel caso dei project loans, tuttavia, forse nessuna banca è in grado di aggregare numeri sufficienti di project loans simili (ma magari diversificati per settore, area geografica ecc.). Tuttavia, se gli investitori finali fossero grandi investitori istituzionali, potrebbero essere questi ultimi a diversificare adeguatamente il rischio.

Se, invece, volessimo allargare la platea agli investitori più piccoli, se non anche retail, tornerebbe necessario offrire titoli cartolarizzati di project loans diversificati. In questo caso, si potrebbe pensare a un soggetto unico (Cassa Depositi e Prestiti, per esempio?) che compra i project loans dalle banche e poi li cartolarizza, garantendo così un'adeguata diversificazione degli asset che supportano i titoli emessi.



DALLA LONGA Quali sono le implicazioni per i vari attori coinvolti?



DE LAURENTIS L'ente pubblico deve saper individuare opportunità di gestione self-financing (in grado di remunerare gli investitori senza pesare sul bilancio pubblico), realizzare operazioni di dimensione appetibile, contenere i rischi del progetto, interagire con cognizione di causa con gli altri attori. Lo sponsor deve allocare in modo ottimale i rischi e ottimizzare la struttura finanziaria del progetto, salvaguardandone il rating. Il legislatore e la magistratura devono garantire semplicità e certezza del diritto. Le banche devono avere visione strategica e competenze professionali. Gli investitori istituzionali esteri hanno bisogno di monitorare gli avanzamenti che l'Italia saprà compiere.



DALLA LONGA Alla luce della lunga esperienza maturata, e non distinguendo tra pubblicistico e privatistico, esiste una procedura d'appalto preferibile?



FERRERO Opero da venticinque anni nel settore immobiliare, inizialmente come professore universitario e consulente aziendale, poi quale top manager di primarie società pubbliche (Metropolis Gruppo Ferrovie dello Stato), industriali (IPI Gruppo Fiat) e finanziarie (BNP Paribas RE). Ho avuto modo di assegnare un considerevole importo di appalti, superiore ai 2 miliardi di euro, sia attraverso procedure di gara pubbliche o di evidenza pubblica, sia attraverso procedure a inviti o ad appalto diretto. Anche il privato

Non è una procedura pubblicistica a determinare un esito più sfavorevole rispetto a una procedura privata a inviti

interviene con gare nella ricerca del contraente. Credo non esista una procedura perfetta che sia in grado di scegliere il miglior soggetto, il miglior prezzo, la migliore capacità di esecuzione. Ogni procedura, sia essa imposta da norme pubblicistiche o da autoregolazioni privatistiche, presta il fianco a possibili errori soggettivi e a criticità applicative. La validità di una procedura non può prescindere dalla qualità del fattore umano. Sono quindi convinto che non sia la presenza di una procedura pubblicistica a determinare un esito più sfavorevole rispetto a una procedura privata ad inviti.





DALLA LONGA Ci sono dei rischi fondamentali da evitare?





FERRERO *In primis*, il rischio di dipendenza economica del fornitore. Considero sempre pericoloso, come operatore economico, assegnare un appalto lavori a imprese che abbiano un fatturato medio annuo inferiore a tre volte l'importo medio annuo di gara. Significherebbe creare nel fornitore un rapporto di dipen-

denza dal lavoro in oggetto. Un secondo profilo critico è la reputazione. L'appalto lavori costringe a un rapporto fiduciario per un lasso di tempo medio-lungo. Senza la base reputazionale la collaborazione diventa conflittuale e inefficace. Essa serve tanto nell'appaltante quanto nell'appaltatore. Indubbiamente considerare tale elemento è più semplice nel rapporto di selezione tra due operatori privati; la Pubblica Amministrazione si deve confrontare anche con le esigenze della non discriminazione, che se non applicata conduce al contenzioso.


 **DALLA LONGA** Qual è il ruolo dei rating nel mondo delle costruzioni?


 **FERRERO** Il mondo delle costruzioni italiano ha un'evidente difficoltà a sviluppare e incentivare l'applicazione di sistemi di rating. La presenza prevalente di piccole e medie imprese, la mancanza di una cultura di trasparenza contabile e finanziaria e, infine, una tendenziale sottocapitalizzazione delle imprese hanno condotto a un atteggiamento riluttante nei confronti di sistemi di rating. La richiesta di rating da parte dei committenti è tuttavia uno strumento utile, se non irrinunciabile prima di ogni assegnazione di appalti.

 **DALLA LONGA** In ambito privatistico a che livello di approfondimento spingete la progettazione per assegnare un appalto?

 **FERRERO** Esistono due differenti approcci da parte dei

committenti: **1.** allegare a un contratto un progetto di massima (preliminare o definitivo, ma non esecutivo) pretendendo dalla controparte la predisposizione del progetto esecutivo quale obbligazione integrante per la realizzazione dell'opera; **2.** allegare un progetto esecutivo completo e analitico, limitando quindi il rapporto con il fornitore alla sola realizzazione dell'opera. Personalmente ritengo più virtuoso il secondo percorso. Da una parte, costringe il committente a una maggiore consapevolezza e a una maggior competenza, aspetto che considero prezioso nel processo di costruzione. Dall'altra, costringe il fornitore a una maggiore attinenza costruttiva con l'appalto e ad evitare eventuali scorciatoie realizzative. Permette, infine, una più seria attività di controllo dei lavori da parte di soggetti terzi.

 **DALLA LONGA** Vi sono altri elementi di rilievo che ritiene utile citare in questa sede?

 **FERRERO** Ci sono altri due elementi importanti. L'impegno a pagare un'opera deve essere pari all'impegno a realizzarla. La garanzia di pagamento degli stati di avanzamento lavori senza strumentali e pretestuali ritardi o contestazioni si deve bilanciare con la garanzia di realizzazione, completamento e buona esecuzione. Per tale ragione è corretto sia il pagamento di un acconto a inizio lavori (indicativamente pari al 10%), sia il rilascio di performance bond. Il secondo elemento rilevante in un processo d'appalto è la fissazione di un prezzo soglia. Una procedura di gara tende gene-

ralmente a scegliere un soggetto su un elemento oggettivo: il minor prezzo. Nella formulazione del prezzo di offerta esistono tuttavia tre situazioni pericolose: **1.** prezzo errato, situazione frequente in cui errori di computo o di interpretazione dei documenti, inesattezze o omissioni comportano offerte con prezzi non coerenti; **2.** prezzo anomalo, in cui vi è un consapevole sensibile scostamento rispetto alla media degli offerenti; **3.** prezzo non sostenibile, in cui è difficile individuare la modalità con cui il fornitore possa raggiungere un equilibrio di commessa. Prezzi errati o prezzi anomali sono individuabili attraverso un'analisi delle offerte svolta da persone qualificate. Più soggettiva e di difficile individuazione è la comprensione di quel prezzo sostenibile. Eppure, se la base di solidità di una costruzione è data dalle fondazioni, la base di solidità di un mandato a realizzare un'opera è la reciproca convenienza alla sua realizzazione.

DALLA LONGA e DE LAURENTIS

Ci auguriamo che la tavola rotonda abbia fornito spunti di interesse su temi così rilevanti per il paese. Le competenze necessarie dei diversi attori coinvolti, quando si voglia promuovere una gestione del patrimonio immobiliare pubblico che richieda di amalgamare un numero rilevante di soggetti diversi per estrazione e core competence sono esaminate nel volume *La gestione del patrimonio immobiliare pubblico*, che abbiamo curato e appena pubblicato con Bancaria Editrice e a cui rimandiamo per gli approfondimenti. ■