



Firenze, 15 novembre 2010

**“Partenariato Pubblico-Privato e finanza
di progetto: caratteristiche e criticità del
mercato italiano”**

Avv. Rosalba Cori

Agenda

1

Premessa

2

Il mercato italiano del PPP

3

Gli ostacoli al pieno sviluppo del PPP e possibili misure a sostegno delle amministrazioni e del settore privato

Il mercato italiano del PPP

Premessa

- L'analisi del mercato italiano del PPP richiama la *crisi finanziaria* che ha avuto conseguenze significative in molti paesi europei.
- In Italia, accanto a fenomeni globali come la crisi internazionale, agiscono fattori di contesto specifici, che richiedono risposte "nazionali":
 - la necessità di "regole del gioco" chiare e stabili, soprattutto con riferimento ai procedimenti di affidamento dei contratti di PPP;
 - il rafforzamento delle *expertise* all'interno del settore pubblico, per adeguarle alla complessità tecnica, legale ed economico finanziaria delle operazioni di PPP;
 - la razionalizzazione delle procedure di gara, al fine di sostenere la concorrenza, migliorare il tasso di successo delle operazioni di PPP ed accrescere il *Value for Money* dei progetti;
 - la crescita di operatori privati in grado di proporre al settore pubblico soluzioni innovative e finanziariamente sostenibili.
- In ambito comunitario una proposta generale per migliorare l'efficienza del mercato europeo del PPP è contenuta nella **Comunicazione della CE dell'11 novembre 2009 [COM(2009) 615]**, che delinea un vero e proprio piano d'azione della Commissione a supporto del pieno sviluppo del PPP.

Il mercato italiano del PPP

Caratteristiche del mercato italiano del PPP (1/3)

- Crescente ricorso agli affidamenti di opere pubbliche mediante i contratti di concessione di costruzione e gestione. I bandi di gara di PPP rappresentavano circa il 14 per cento del totale dei bandi per opere pubbliche nel 2003; nel 2009 sono stati pari a circa il 20 per cento.
- Il rapporto tra numero di gare di PPP bandite e numero di gare aggiudicate è stato, in media, nello stesso periodo, del 53 per cento.
- La mancata aggiudicazione delle gare interessa in particolare le opere di piccola e media dimensione: solo il 12 per cento delle operazioni bandite arriva, in media, all'aggiudicazione; più elevata (circa il 41 per cento) la percentuale di aggiudicazione dei progetti di grande dimensione.

Il mercato italiano del PPP

Caratteristiche del mercato italiano del PPP (2/3)

- Opere di rilevanza strategica affidate e cantierate: BRE.BE.MI, Pedemontana, autostrada di collegamento al porto di Ancona, Linea C della metropolitana di Roma, Linea 1 della metropolitana di Napoli, Linea M5 metropolitana di Milano (1° lotto).
- Si ricorre maggiormente a operazioni di PPP per la realizzazione di opere di piccolo e medio importo (fino a 10 milioni di euro), come parcheggi, impianti sportivi, scuole, cimiteri e progetti di sviluppo urbano.
- I settori interessati dalla realizzazione di grandi progetti (importo maggiore di 50 milioni di euro) di PPP sono prevalentemente strade e autostrade, metropolitane e ospedali.

Il mercato italiano del PPP

Caratteristiche del mercato italiano del PPP (3/3)

- Accanto alle questioni legate alle caratteristiche sistemiche del mercato italiano, anche la crisi finanziaria ha influito negativamente sul pieno sviluppo delle operazioni di PPP, attraverso molteplici aspetti:
- la difficoltà di reperire i finanziamenti e l'aumento significativo dei margini bancari (*spread*);
 - la riduzione nella durata dei finanziamenti;
 - la richiesta da parte delle banche di maggiori garanzie e di un rapporto *equity/debito* più elevato rispetto al passato.

Il mercato italiano del PPP

Il quadro normativo del PPP in Italia (1/3)

➤ Il D.Lgs. n. 152/2008 ha interamente riscritto la disciplina del procedimento del promotore. La norma prevede tre diverse procedure, alternative alla procedura tradizionale di affidamento, per i contratti di concessione di lavori pubblici:

- una gara unica per l'individuazione del promotore e l'aggiudicazione del contratto di concessione (art. 153, commi 1-14);

- una doppia gara con diritto di prelazione a favore del promotore (art. 153, comma 15);

- una procedura ad hoc in caso di **inerzia della PA**, qualora quest'ultima non provveda alla pubblicazione dei bandi entro sei mesi dall'approvazione dell'elenco annuale delle opere pubbliche, nel quale siano inseriti gli interventi finanziabili in tutto o in parte con capitali privati (art. 153, commi 16-18).

E' prevista, infine, la procedura (art. 153, commi 19-20) che regola l'intervento dei privati per opere non inserite negli strumenti di programmazione, già prevista nel Codice, ma modificata dal Terzo Correttivo.

Il mercato italiano del PPP

Il quadro normativo del PPP in Italia (2/3)

Procedura	Caratteristiche	Vantaggi
Affidamento tradizionale ex art. 144 del Codice – Procedura aperta o ristretta	<p>Procedura frequentemente usata per opere di valore medio piccolo (parcheggi, impianti sportivi, edilizia cimiteriale, uffici pubblici, etc.) .</p> <p>La PA conosce esattamente quali siano i propri bisogni e le caratteristiche delle opere pubbliche che possono soddisfarli e si rivolge al mercato per cercare l'operatore economico che garantisca quegli standard realizzativi e di gestione del servizio pubblico al costo più conveniente.</p>	<p>Tale procedimento ha solitamente tempi contenuti di aggiudicazione.</p> <p>Si adatta a progetti non molto complessi o innovativi, per i quali l'amministrazione aggiudicatrice è in grado di predisporre rapidamente e autonomamente tutta la documentazione di gara.</p>
Il promotore – Procedura con gara unica	<p>I procedimenti con il promotore prevedono tempi più lunghi per l'affidamento. Al procedimento con gara unica ricorre solitamente una amministrazione con competenze negoziali e di controllo ed un budget adeguato per avvalersi di professionalità esterne.</p>	<p>Consente di ottenere dal privato la predisposizione di tutta la documentazione – spesso complessa – da porre a base di gara (progetto preliminare, piano economico – finanziario asseverato, bozza di convenzione, specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione).</p>
Il promotore – Procedura con doppia gara e diritto di prelazione a favore del promotore	<p>Il procedimento del promotore con doppia gara ai sensi dell'art. 153, comma 15 del Codice, oltre a prevedere il diritto di prelazione a favore del promotore, mira a contenere i costi dell'operazione rendendo più competitiva anche la gestione dei servizi in sede di presentazione delle offerte nella seconda fase di gara.</p>	<p>Previa verifica dell'interesse del mercato, si adatta ai progetti di una certa dimensione con elementi di innovazione.</p>
Il promotore – Procedura in caso di inerzia dell'amministrazione aggiudicatrice	<p>Il procedimento può essere attivato da soggetti privati quando l'amministrazione, dopo avere programmato una operazione di PPP, omette la pubblicazione del bando.</p>	<p>Consente di sondare l'interesse del mercato</p>

Il mercato italiano del PPP

Novità positive del quadro normativo (3/3)

- La nuova disciplina responsabilizza l'amministrazione con riferimento: i) sia alla redazione dello studio di fattibilità dei progetti, ii) sia alla regolazione della procedura di affidamento attraverso la definizione degli atti da porre a base di gara, iii) sia all'approvazione del progetto preliminare per le modifiche da apportare, discendenti dallo Studio di Impatto Ambientale e dalla conferenza di servizi.
- Una maggiore responsabilizzazione è richiesta anche al privato/promotore sotto i seguenti profili: i) i requisiti da possedere, richiedendo da subito quelli del concessionario; ii) il sistema delle garanzie, iii) il progetto preliminare con la documentazione rilevante per la bancabilità/ sostenibilità delle operazioni; iv) il c.d. meccanismo a scorrimento; v) l'obbligo di partecipazione alla gara nell'ipotesi di procedura per inattività della PA, pena la mancata copertura dei costi sostenuti.

Il mercato italiano del PPP

Ostacoli al pieno sviluppo del PPP e misure a sostegno della PA e del settore privato

- La cooperazione tra soggetti pubblici e privati consente:
 - (i) l'affinamento delle metodologie di valutazione dei progetti;
 - (ii) la stima rigorosa dei benefici che l'operatore pubblico può conseguire con soluzioni di PPP in alternativa al tradizionale finanziamento totalmente a carico del bilancio pubblico (*value for money*);
 - (iii) la possibilità di trasferire in modo trasparente, proporzionato e mirato parte dei rischi del progetto al settore privato.

- Affinché questa collaborazione si realizzi occorrono un quadro normativo favorevole e adeguate competenze nell'ambito sia dell'Amministrazione pubblica che degli operatori privati (promotori, investitori, consulenti, ecc.).

§ § §

- Alcuni dei principali ostacoli al pieno sviluppo del mercato italiano del PPP possono essere ricondotti a:
 - 1) quadro normativo del PPP;
 - 2) carenze della PA;
 - 3) criticità del settore privato.

Ostacoli al pieno sviluppo del PPP e misure a sostegno della PA e del settore privato

1) Le criticità del quadro normativo (1/5)

- **Acquisizione del consenso:** non è prevista la sottoposizione dello SdF ad una conferenza di servizi preliminare prima che sia posto a base di gara, al fine di acquisire il consenso preliminare delle amministrazioni coinvolte nel procedimento e, in particolare, delle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi ambientali, paesaggistici e storico-artistici.
- Ciò eviterebbe successivi ritardi ed interruzioni della procedura di affidamento nella fase intermedia di approvazione del progetto preliminare del promotore
- Appare necessario anticipare la concertazione con gli enti locali ed individuare adeguate modalità di coinvolgimento degli operatori privati.

Ostacoli al pieno sviluppo del PPP e misure a sostegno della PA e del settore privato

Le misure proposte (2/5)

- Modifiche normative o regolamentari:
- Acquisire, mediante apposita conferenza di servizi preliminare, prima dell'inserimento nella programmazione annuale e della pubblicazione del bando, i pareri delle amministrazioni e dei soggetti gestori delle opere interferenti sullo studio di fattibilità dell'opera. Le osservazioni espresse potrebbero essere inserite nel bando come prescrizioni obbligatorie dell'offerta.
- Acquisire il contributo dei privati - costruttori, gestori, banche, apportatori di *equity*, consulenti - sugli aspetti progettuali (innovazione tecnologica) e finanziari.

Ostacoli al pieno sviluppo del PPP e misure a sostegno della PA e del settore privato

Le criticità del quadro normativo (3/5)

- Mancata adozione di linee guida e *standard* contrattuali: nei Paesi europei che sinora hanno conosciuto il maggiore sviluppo del PPP, si è rivelata decisiva l'adozione di linee guida e modelli contrattuali standardizzati.
- E' importante facilitare la scelta, da parte delle amministrazioni, delle procedure più adeguate alle rispettive esigenze (Cfr. UTFP "*Modello di convenzione di concessione di lavori pubblici per la realizzazione di strutture ospedaliere*").

§ § §

Le misure proposte

- Modifiche normative o regolamentari: Introduzione di linee guida e modelli contrattuali *standard* obbligatori;
- Monitoraggio delle operazioni di PPP da parte delle istituzioni competenti;
- Obiettivo: favorire la bancabilità del progetto riducendo il lasso temporale tra l'affidamento della concessione e la chiusura dei contratti di finanziamento con le banche.

Ostacoli al pieno sviluppo del PPP e misure a sostegno della PA e del settore privato

Le criticità del quadro normativo (4/5)

➤ Le procedure di asseverazione: l'ordinamento prevede che il PEF venga asseverato da una banca contestualmente alla presentazione della proposta alla PA. Il valore aggiunto di questo supporto è modesto poiché:

- i) l'asseverazione viene effettuata su un progetto ancora troppo preliminare e senza verifiche sulle principali ipotesi alla base del piano finanziario (domanda, prezzi, ecc.);
- ii) l'asseverazione non implica alcun impegno da parte della banca a finanziare, successivamente, l'iniziativa;
- iii) l'asseverazione del PEF è, per gli intermediari finanziari, un servizio retribuito;
- iv) attività di affinamento del PEF in funzione delle modifiche richieste dal concedente e del *financial closing* rendono scarsamente utile il ricorso all'asseverazione.

L'asseverazione non è prevista in alcun paese europeo e si riduce ad un adempimento "formale". Ciò i) aumenta i rischi legati alla bancabilità del progetto, ii) espone il settore pubblico al rischio di controversie legali, iii) mette in pericolo il *Value for Money* delle operazioni e iv) allunga i tempi del *financial closing*.

Ostacoli al pieno sviluppo del PPP e misure a sostegno della PA e del settore privato

Le criticità del quadro normativo (5/5)

➤ Modifiche normative o regolamentari:

- Sarebbe necessario dare maggiore valore alla **asseverazione bancaria**, premiando in sede di gara le proposte che prevedono l'impegno della banca che assevera il PEF a finanziare l'opera.

➤ **Obiettivo:** favorire la bancabilità del progetto ed evitare ritardi nel *closing* finanziario, esponendo l'amministrazione al rischio di modifiche peggiorative al contratto già stipulato.

Ostacoli al pieno sviluppo del PPP e misure a sostegno della PA e del settore privato

2) Le carenze della PA (1/4)

- La programmazione delle operazioni di PPP:
- Frammentazione delle amministrazioni aggiudicatrici e assenza di piani settoriali nazionali di *project financing*.
- Nella fase di impostazione delle operazioni di PPP, spesso si registra una carente analisi di fattibilità da parte delle PA. In particolare:
 - sono insufficienti le competenze tecniche interne necessarie sia per applicare in modo rigoroso lo strumento del *Public Sector Comparator*, sia per trasferire parte dei rischi al settore privato;
 - non sono abbastanza approfonditi gli aspetti finanziari del PPP, anche con riferimento ai vincoli posti dal patto di stabilità sui bilanci degli enti;
 - rischio di contenzioso, alimentato dalla complessità delle procedure.
- E' necessario migliorare le capacità manageriali delle amministrazioni nelle attività di valutazione preliminare della convenienza effettiva di realizzare l'operazione di PPP.

Ostacoli al pieno sviluppo del PPP e misure a sostegno della PA e del settore privato

Le misure proposte (2/4)

- Strumenti di supporto alle amministrazioni nella valutazione di prefattibilità:
- Nell'ambito dello SdF, con particolare riferimento alla valutazione della convenienza del PPP, si ritiene opportuno procedere alla verifica (c.d. *PPP test*), della convenienza di realizzare opere infrastrutturali con le procedure di PPP ai fini dell'inserimento dei singoli interventi nella programmazione dei lavori pubblici.
- Il *PPP test* dovrà:
 - confrontare la modalità scelta di PPP con le forme tradizionali di appalto pubblico avvalendosi della metodologia del *Public Sector Comparator* utile per la determinazione del Value for Money per l'amministrazione;
 - evidenziare il grado di appetibilità per il mercato della realizzazione e gestione di un' infrastruttura impiegando l'Analisi di Fattibilità Finanziaria (AFF);
 - indicare la quantità ottimale di risorse finanziarie pubbliche da destinare ad ogni singolo progetto infrastrutturale al fine di procedere ad un'allocazione efficiente di tali risorse.

Ostacoli al pieno sviluppo del PPP e misure a sostegno della PA e del settore privato

Le misure proposte (3/4)

- Strumenti di supporto alle amministrazioni nella valutazione di prefattibilità:
- Nell'ambito della programmazione delle opere pubbliche in PPP, è importante analizzare l'impatto contabile di tali operazioni al fine di individuare il modello finanziario ottimale per contenere le ricadute finanziarie sul bilancio pubblico. E' quindi è necessario effettuare un'analisi dei rischi per verificare il rispetto della decisione Eurostat "*Treatment of Public-Private Partnerships*" dell'11.02.04 . Momento più adatto di tale analisi dei rischi potrebbe essere lo SdF dopo la costruzione della matrice dei rischi.
- Al fine di assicurare una trasparente e chiara allocazione dei principali rischi, ed in particolare di quelli individuati dalla Decisione Eurostat, l'UTFP esamina, in accordo con Istat, la documentazione relativa ai contratti di PPP conclusi dalle amministrazioni pubbliche e ricadenti nelle categorie individuate da Eurostat.
- Con riferimento all'analisi dei rischi, è opportuno che le amministrazioni predispongano, negli SdF, una preliminare matrice dei rischi e richiedano al privato, nel bando di gara, di rielaborare secondo la propria proposta, o di condividere tale matrice, indicando come le clausole della convenzione regoleranno le condizioni di allocazione e/o mitigazione dei rischi.

Ostacoli al pieno sviluppo del PPP e misure a sostegno della PA e del settore privato

Le carenze della PA (4/4)

- I rapporti della PA con i soggetti finanziatori:
- Mancata condivisione del modello finanziario da parte delle amministrazioni aggiudicatrici al momento della sottoscrizione del contratto di concessione, che riguarda anche *meccanismi di rimborso, compensazione e riequilibrio*, che potrebbero essere non in linea con i profili di redditività e bancabilità dei progetti.
- Attribuzione di un peculiare *status* di “supremazia” alle amministrazioni aggiudicatrici in nome dell’interesse pubblico, rispetto alla controparte privata, che può prospettare significativi rischi per i finanziatori.
Guardando all’esperienza europea, i finanziatori si sono mostrati disponibili a sopportare i tradizionali rischi non di mercato associati alle operazioni di PPP - che essi gestiscono attraverso i meccanismi di subentro o sostituzione di concessionari che non rispettano le obbligazioni contrattuali - ma non sono disposti ad assumersi rischi tipicamente legati alla discrezionalità dell’amministrazione o all’impossibilità della stessa di assicurare il rispetto delle proprie obbligazioni di pagamento.

Ostacoli al pieno sviluppo del PPP e misure a sostegno della PA e del settore privato

3) *Le criticità del settore privato (1/2)*

- Alla frammentazione delle amministrazioni aggiudicatrici corrisponde un livello di concentrazione del settore delle costruzioni notevolmente inferiore a quello dei principali paesi europei; ciò spiega il tradizionale *focus* sulla fase della costruzione e l'utilizzo del prezzo come unico *driver* nelle gare.
- Scarsa capacità dei concessionari italiani di organizzarsi autonomamente o in raggruppamenti per realizzare operazioni di PPP, come dimostra la **pressione concorrenziale negli affidamenti delle concessioni di lavori pubblici**: il numero di concorrenti che presentano offerte in una singola gara, è di circa 3 offerenti per le operazioni in finanza di progetto ad iniziativa pubblica e 2,6 per le operazioni a iniziativa privata. Tale valore appare basso e rivela l'esistenza di barriere all'entrata di nuovi promotori e investitori privati internazionali.
- Il modesto grado di concorrenzialità del mercato contribuisce a spiegare la prudenza degli intermediari nel finanziamento delle operazioni di PPP: infatti, la possibilità di sostituire agevolmente un concessionario che non rispetta la performance contrattuale è considerata un importante fattore di mitigazione del rischio finanziario.

Ostacoli al pieno sviluppo del PPP e misure a sostegno della PA e del settore privato

Le misure proposte (2/2)

- Pubblicazione di un avviso di pre-informazione sulla gara di PPP che si intende attivare, per favorire l'organizzazione dell'offerta privata.
- Modifica normativa per introdurre uno *step-in right* dinamico a garanzia dei finanziatori.
- Strumenti a garanzia e a sostegno della redditività dei progetti:
 - Forme di finanziamento alternative al finanziamento bancario, come il prestito obbligazionario.
 - Strumenti di garanzia, es. Fondo di Garanzia per le Opere Pubbliche (FGOP) recentemente attivato presso la Cassa Depositi e Prestiti (CDP) e destinato ai grandi progetti infrastrutturali. Il FGOP rilascia una garanzia di pagamento del valore di subentro che, mitigando il rischio finanziario dell'operazione, produce conseguenti vantaggi per la strutturazione finanziaria del progetto.
 - Finanziamenti agevolati, sia in termini di tasso d'interesse sia in termini di durata, che permettano di ridurre i costi finanziari delle operazioni.
 - Forme di sostegno al credito bancario, es. Fondo Rotativo Infrastrutture Strategiche (FRIS) e *Public Debt Fund*.

Contatti



Avv. Rosalba Cori

Via della Mercede, n. 9 - 00187 Roma

E-mail: r.cori@governo.it



+ 39 06 67796517/ 67796394



www.utfp.it.



+ 39 06 67796573