

istat working papers

N. 14
2011

Lo strumento finanziario del Partenariato Pubblico Privato: stato dell'arte in Italia

Margherita Crivelli

istat working papers

N. 14
2011

Lo strumento finanziario del Partenariato Pubblico Privato: stato dell'arte in Italia

Margherita Crivelli

Comitato di redazione

Coordinatore: Giulio Barcaroli

Componenti:

Rossana Balestrino	Francesca Di Palma	Luisa Picozzi
Marco Ballin	Alessandra Ferrara	Mauro Politi
Riccardo Carbini	Angela Ferruzza	Alessandra Righi
Claudio Ceccarelli	Danila Filipponi	Luca Salvati
Giuliana Coccia	Cristina Freguja	Giovanni Seri
Fabio Crescenzi	Aurea Micali	Leonello Tronti
Carla De Angelis	Nadia Mignolli	Sonia Vittozzi

Segreteria:

Lorella Appolloni, Maria Silvia Cardacino, Laura Peci, Gilda Sonetti, Antonio Trobia

Istat Working Papers

Lo strumento finanziario del Partenariato Pubblico Privato:
stato dell'arte in Italia

N. 14/2011

ISBN 88-458-1700-8

Istituto nazionale di statistica
Servizio Editoria
Via Cesare Balbo, 16 – Roma

Lo strumento finanziario del Partenariato Pubblico Privato: stato dell'arte in Italia

Margherita Crivelli¹

Sommario

Il Partenariato Pubblico-Privato (PPP) è uno strumento di finanza pubblica che prevede il finanziamento di opere pubbliche attraverso l'utilizzo di capitali privati. Ad una prima parte prettamente definitoria delle procedure di aggiudicazione e di attuazione di una concessione di PPP, segue una quantificazione del fenomeno in Italia e in particolare nel Lazio. Conformemente a quanto stabilito in ambito europeo dall'Eurostat, l'Istat contabilizza gli investimenti realizzati in PPP in base alla ripartizione del rischio tra il soggetto pubblico concedente e il concessionario privato. Si è ritenuto utile comparare tale modalità con quella adottata del Regno Unito, Paese leader in Europa nell'utilizzo dello strumento del PPP.

Parole chiave: Partenariato Pubblico-Privato, Project Financing, Società di Progetto.

Abstract

The Public-Private Partnership (PPP) is an instrument of public finance which provides for the financing of public works through the use of private capitals. The first part, strictly defining the procedures for awarding and implementation of a concession PPP, is followed by a quantification of the phenomenon in Italy and especially in Lazio. As established in Europe by Eurostat, Istat accounts for investments in PPP based on risk sharing between the public sector and the private ones. It was considered useful to compare this method with that adopted in the United Kingdom, Europe's leading country in using the instrument of PPP.

Keyword: Public-Private Partnership, Project Financing, Special Purpose Vehicle.

¹ Collaboratore Tecnico Enti di Ricerca (Istat), e-mail: macrivelli@istat.it.

Indice

	Pag.
1. Introduzione	8
2. Il Partenariato Pubblico-Privato (PPP)	9
3. L'aggiudicazione di una concessione PPP.....	11
4. Le fasi in cui si articola una concessione nel contesto PPP.....	13
5. L'allocazione dei rischi e l'assegnazione dell'investimento on/off balance-sheet.....	13
6. L'analisi empirica	15
7. L'esperienza del PPP in Italia e in particolare nel Lazio	16
8. Un confronto diretto con il Regno Unito.....	20
9. Vantaggi e problematiche delle concessioni in PPP	22
10. Obiettivi da raggiungere per facilitare l'acquisizione e la valutazione dei progetti	25
11. Conclusioni	26
12. Bibliografia	28

1. Introduzione

Le modalità attraverso cui può essere gestita la realizzazione delle infrastrutture pubbliche sono molteplici. Dal punto di vista del finanziamento esse possono implicare l'assunzione degli oneri a totale carico dell'amministrazione pubblica oppure un impegno condiviso con il privato in caso si ricorra a contratti di Project Financing e, in particolare, di Partenariato Pubblico-Privato (PPP) o al limite nullo nel caso di contratti di concessioni.

Il tema del PPP assume un ruolo particolarmente rilevante sia in ambito europeo sia in ambito nazionale in ragione del fatto che il finanziamento di opere pubbliche attraverso l'utilizzo di capitali privati consente di sostenere lo sviluppo infrastrutturale evitando, al contempo, di appesantire il bilancio pubblico. La partecipazione dei privati rende allora auspicabile questo tipo di contratti e può dare un importante contributo al processo di modernizzazione del Paese per varie ragioni:

- possibilità di incrementare la dotazione infrastrutturale a parità di risorse pubbliche impegnate;
- migliore allocazione dei rischi e opportuna contrattualizzazione delle rispettive responsabilità;
- migliore concorrenza sui costi dei servizi per i fruitori, volta a consentire una progressiva riduzione degli stessi;
- ottimizzazione dell'uso delle risorse disponibili, capace di generare un circolo virtuoso tra spesa pubblica e prestazioni di servizi pubblici.

Inoltre, la spesa per infrastrutture costituisce uno strumento utile per le politiche anticicliche. Soprattutto nell'attuale congiuntura economica, in cui la disponibilità di risorse finanziarie è limitata, il debito pubblico elevato e i vincoli di bilancio stringenti, la "piena" utilizzazione delle risorse disponibili diviene necessaria.

L'Istat analizza questa tipologia di contratti allo scopo definire se (e in quale proporzione) il valore degli investimenti effettuati in formula PPP ha impatto sul deficit pubblico attraverso la voce "Investimenti fissi lordi" dei Conti Nazionali.

A tal fine l'Istat analizza le operazioni di partenariato attenendosi alla Direttiva di Eurostat del 11 febbraio 2004. In essa sono riportate le linee guida per gli Stati membri al fine di assicurare un'appropriatezza misurazione del deficit pubblico e garantire un trattamento omogeneo dei conti delle Amministrazioni pubbliche dell'Unione Europea.

La Direttiva Eurostat non si prefigge solo l'obiettivo di omogeneità dei dati utilizzati dagli Istituti Nazionali di Statistica dei rispettivi Stati europei ma ha lo scopo anche di rendere l'utilizzo dello strumento del PPP programmatico, e non occasionale. In tal senso si vuole evitare che le Amministrazioni ricorrano al PPP solo per bypassare il vincolo di bilancio, privilegiando quindi la componente formale delle operazioni di partenariato rispetto a quella sostanziale. In altri termini, posto che tutte le opere di PPP hanno un rilevante interesse pubblico, i contratti PPP devono essere stipulati soprattutto per l'utilità sociale dell'infrastruttura e solo in secondo luogo per gli effetti positivi di bilancio che il soggetto pubblico ne trae, altrimenti perderebbero il vantaggio intrinseco di efficienza che possiedono.

Un esempio di come la nuova Disciplina responsabilizza l'amministrazione è costituito dallo Studio di Fattibilità (SdF), un documento che essa deve obbligatoriamente porre a base di gara. Lo SdF, che individua tutte le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie degli interventi previsti dalla collaborazione, tende a evitare molti tipi di opportuni da parte del soggetto pubblico perché questo deve adoperarsi per fornire a proprie spese informazioni altamente specifiche.

I contratti di PPP, tuttavia, non presentano solo vantaggi: non sono applicabili in qualsiasi contesto e anche laddove ve ne sarebbero i presupposti prevedono procedure di attivazione lunghe e complesse che comportano ritardi e talvolta impediscono l'attivazione stessa dell'operazione.

2. Il Partenariato Pubblico-Privato (PPP)

Il termine Partenariato Pubblico-Privato (PPP) indica una vasta gamma di modelli di cooperazione tra settore pubblico e settore privato. In particolare, nella relazione che si instaura, il settore pubblico assume il ruolo di committente al quale spetta la definizione degli obiettivi della collaborazione e la supervisione, mentre il settore privato interviene per finanziare la costruzione dell'opera pubblica ed eventualmente gestire la fornitura dei servizi ad essa connessi.

Le caratteristiche principali di un'operazione PPP sono:

- la durata della collaborazione relativamente lunga (generalmente 25-30 anni);
- il finanziamento garantito dal settore privato per una parte consistente;
- il ruolo autoritativo del soggetto pubblico;
- la ripartizione dei rischi tra i due partner.

Inoltre, secondo la definizione Eurostat:

- la Pubblica Amministrazione deve essere l'acquirente principale dei servizi che l'opera eroga, sia che ciò avvenga direttamente che per conto di terzi;
- il contratto deve prevedere la costruzione di una nuova infrastruttura oppure la ristrutturazione di una già esistente.

Quest'ultimo punto rappresenta la differenza principale tra una concessione di PPP e una privatizzazione. Le privatizzazioni riguardano la "vendita" di un business già esistente da parte del settore pubblico a quello privato, il quale dovrebbe idealmente riorganizzarlo o migliorarlo. Il settore pubblico, dopo la vendita, perde il controllo dell'asset.

Nel contesto dei PPP, invece, il business viene creato, finanziato e gestito dal settore privato ma controllato da quello pubblico. Questi, infatti, specifica determinati livelli di output, al di sotto dei quali non corrisponderà pagamenti regolari al Concessionario e il privato deve determinare gli input, materiali e professionali, necessari per raggiungere tale output.

Le operazioni di PPP possono apportare vantaggi a tutte le categorie di soggetti che ne risultano a vario titolo coinvolti. Esse consentono:

- all'amministrazione, di svolgere la propria funzione nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità, che devono caratterizzare l'azione amministrativa;
- al settore privato, di perseguire il proprio scopo di profitto, incentivando l'innovazione;
- all'utente finale, di ottenere servizi di pubblica utilità più efficienti ed in grado di elevare il livello qualitativo della vita nel Paese, senza che ciò comporti ulteriori aggravii fiscali;
- all'intero sistema economico, locale e nazionale, di beneficiare in termini di guadagno di efficienza e competitività.

Si distinguono due forme di partenariato:

- partenariato puramente contrattuale: laddove il rapporto tra soggetto pubblico e soggetto privato è fondato esclusivamente su un legame contrattuale (i modelli più conosciuti sono l'appalto e la concessione);
- partenariato istituzionalizzato: implica una cooperazione tra il settore privato e quello pubblico, in seno a un'entità distinta. In questo caso ricade pienamente la formula del PPP.

Questa distinzione è essenziale perché le concessioni di PPP non vanno confuse né con le concessioni di servizi né con gli appalti.

Nell'ambito delle concessioni di servizi è previsto che la controprestazione a favore del concessionario esiti unicamente nel diritto di gestire funzionalmente il servizio e di sfruttare economicamente la gestione. L'impresa concessionaria eroga le proprie prestazioni all'utenza presente sul mercato e, pertanto, assume il rischio della gestione dell'opera o del servizio in quanto viene remunerata, almeno per una parte significativa, mediante la riscossione di un prezzo dagli utenti.

Nell'appalto, invece, le prestazioni vengono erogate solo all'amministrazione, la quale è tenuta a corrispondere un prezzo all'appaltatore quale corrispettivo dell'attività svolta.

Talvolta anche nelle concessioni il soggetto concedente stabilisce in sede di gara un prezzo da corrispondere al concessionario in relazione alla qualità/quantità del servizio erogato. Ciò si verifica qualora al concessionario venga imposto di praticare nei confronti degli utenti prezzi inferiori a

quelli corrispondenti alla somma del costo del servizio e dell'ordinario utile di impresa. In questo caso il contributo pubblico assicura al concessionario il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione.

Le concessioni di PPP, invece, hanno di regola ad oggetto la progettazione, l'esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità e la loro gestione funzionale ed economica. A titolo di prezzo, le amministrazioni aggiudicatrici possono cedere in proprietà o in diritto di godimento beni immobili della propria disponibilità, o allo scopo espropriati.

Il PPP quindi è un contratto con le stesse caratteristiche di un appalto pubblico ad eccezione del fatto che la contropartita dei lavori o dei servizi effettuati consiste soltanto nel diritto di sfruttare l'opera o il servizio ovvero in tale diritto accompagnato da un prezzo.²

I capitali che i privati investono in questo tipo di progetti sono spesso acquisiti in finanziamento dal sistema bancario. Per facilitare la concessione di prestiti spesso si ricorre ad una particolare tecnica finanziaria, denominata Project Financing o Finanza di Progetto. Essa è nata recentemente nei paesi anglosassoni ed è volta a rendere possibile il finanziamento di iniziative economiche sulla base della valenza tecnico-economica del progetto stesso, piuttosto che sulla capacità autonoma di indebitamento dei soggetti promotori dell'iniziativa. Pertanto le garanzie reali cedono il posto ad altri requisiti essenziali: la futura redditività del progetto e la qualità dell'idea a fondamento di tutta l'operazione.

Siccome il progetto viene valutato dai finanziatori (banche e sistema finanziario) principalmente per la sua capacità di generare flussi di cassa, la fase di gestione dell'opera costituisce elemento di primaria importanza, in quanto soltanto una gestione efficiente e qualitativamente elevata consente di rimborsare il debito e remunerare gli azionisti. Ecco allora il motivo per cui queste collaborazioni si estendono su un numero discreto di anni.

Il finanziamento che avviene in Project Financing non è diretto ad un'impresa pre-esistente bensì va a beneficio di una società di nuova costituzione ("società di progetto" o anche "SPV" - Special Purpose Vehicle) la cui esclusiva finalità è la realizzazione e la gestione del progetto stesso.

La società di progetto è un'entità giuridicamente distinta attorno alla quale ruotano i vari soggetti che sono coinvolti nell'operazione. La separazione della SVP dal/i promotore/i del progetto, ha lo scopo di consentire la separazione dei flussi generati dal progetto da quelli relativi alle altre attività del promotore. Questa soluzione comporta che in caso di fallimento del progetto, il finanziatore non potrà rivalersi su beni del promotore diversi da quelli di proprietà della società di progetto e, simmetricamente, in caso di fallimento del promotore la società di progetto continuerà ad esistere perseguendo le proprie finalità.

La società di progetto, eventualmente costituita dall'aggiudicatario dopo l'aggiudicazione, diventa la concessionaria subentrando nel rapporto concessorio senza necessità di approvazione o autorizzazione. Il bando di gara deve prevedere la facoltà per l'aggiudicatario di costituire, dopo l'aggiudicazione, una società di progetto; deve indicare l'ammontare minimo del capitale sociale e, in caso di concorrente costituito da più soggetti, la quota di partecipazione di ciascuno di essi.³

Il Project Financing presenta alcuni aspetti problematici:

- le banche che erogano prestiti ai privati non hanno garanzie reali, nel senso che il cash-flow non è garantito;
- vi è incertezza circa il numero di soggetti che interverranno durante la durata complessiva della convenzione;
- a causa di un contesto normativo molto complesso e caratterizzato da procedure lente, in Italia molte richieste di finanziamento in Project Financing non si concretizzano. Accade a volte che un progetto, seppur valido, richieda una procedura di affidamento talmente

² Libro Verde relativo ai Partenariati pubblico-privati e al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni.

³ Cnel, La finanza di progetto.

lunga che il contesto economico in cui il progetto doveva inserirsi si modifica, divenendo sfavorevole.⁴

3. L'aggiudicazione di una concessione di PPP

Il Codice dei Contratti Pubblici prevede due diverse forme di affidamento:

- procedura a iniziativa pubblica: la Pubblica Amministrazione pubblica il bando di gara per quelle opere, finanziabili in tutto o in parte con capitali privati, che risultano inserite nel relativo elenco annuale (art.128);
- procedura a iniziativa privata: la PA non provvede alla pubblicazione del bando di gara entro sei mesi dall'approvazione dell'elenco annuale, ed è allora il privato che propone un progetto per propria iniziativa. A quel punto l'amministrazione è tenuta a pubblicare il bando.

In entrambe le procedure possono applicarsi due differenti modalità di selezione: "gara unica" e "gara doppia".

Nella procedura a gara unica l'amministrazione aggiudicatrice pubblica un bando di gara, ponendo alla base dello stesso uno studio di fattibilità, cioè un documento che individua le caratteristiche funzionali, gestionali, economico-finanziarie e tecniche dell'intervento necessario. Successivamente essa prende in esame le offerte pervenute entro i termini di scadenza; redige una graduatoria secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e nomina promotore colui che ha presentato la migliore offerta.

Se il progetto non richiede modifiche si procede direttamente alla stipula del contratto.

Se, invece, il Concedente ritiene che esso debba essere modificato il promotore può procedere alla revisione oppure rinunciare al suo diritto di prelazione. In questo secondo caso l'amministrazione aggiudicatrice richiederà al concorrente successivo in graduatoria la disponibilità a stipulare il contratto.

Nella procedura a doppia gara l'affidamento si sviluppa in due fasi: la prima gara è volta all'individuazione del "promotore", mentre la seconda è finalizzata all'aggiudicazione della concessione.

La prima gara non implica per il promotore nominato l'aggiudicazione della concessione ma solo la possibilità per esso di essere preferito al migliore offerente, individuato nella successiva procedura selettiva. Infatti nella seconda gara, alla quale il promotore non partecipa, il Concedente pubblica un bando ponendo a base di gara il progetto del promotore. Se non vengono presentate offerte il promotore si aggiudica il contratto; se, invece, sono presentate delle offerte viene selezionata la migliore, in base ai criteri prestabiliti nel bando, e il promotore deve adeguare la propria proposta a quella del migliore offerente. Ove il promotore decida di ritirarsi, il migliore offerente diviene aggiudicatario del contratto e rimborsa al promotore parte dei costi sostenuti per la realizzazione del progetto.

La procedura pubblica può a sua volta suddividersi in procedura aperta o ristretta. La prima non prevede una selezione preventiva; nella seconda, invece, la stazione appaltante vuole accertare preventivamente il possesso dei requisiti richiesti per la partecipazione alla gara.⁵

Una volta che l'affidamento viene aggiudicato esso sarà disciplinato in modo differente dal Codice dei Contratti Pubblici a seconda che il promotore sia presente o assente.

Nel primo caso, disciplinato dall'art.153, (concessioni di costruzione e gestione su proposta del promotore - Finanza di progetto), la PA pone a base di gara uno studio di fattibilità (SdF). Il bando di gara è quindi finalizzato alla presentazione di progetti e il promotore è colui che propone l'offerta giudicata economicamente più vantaggiosa.

⁴ UTFP, Partenariato Pubblico Privato: stato dell'arte, futuro e proposte.

⁵ Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, *Regole ed efficienza per la modernizzazione dei contratti pubblici*.

Lo SdF deve:

- dare conto dell'opportunità della scelta di PPP rispetto all'appalto con ricorrenze totalmente pubbliche: la metodologia del Public Sector Comparator confronta, in termini monetari, la realizzazione e gestione dell'opera nella modalità di PPP rispetto alle forme tradizionali di appalto pubblico. Conviene utilizzare lo strumento del PPP quando vi è "Value for money", ossia quando vi è opportunità di maggiore efficienza e minori costi rispetto alla concessione tradizionale;
- identificare le principali categorie di rischio connesse alla realizzazione e gestione del progetto;
- contenere i requisiti richiesti ai concorrenti e i criteri di valutazione delle proposte.

Nel secondo caso (art.143) la stazione appaltante già dispone del progetto. La gara presuppone, quindi, l'individuazione della migliore offerta rispetto al progetto già esistente. La fase progettuale può essere circoscritta al completamento o alla revisione della progettazione.

In entrambi i casi il soggetto aggiudicatario deve obbligatoriamente allegare alla proposta il *Financial close* cioè un documento che certifichi l'effettivo soddisfacimento degli accordi presi, la compilazione della relativa documentazione e la disponibilità ad effettuare il trasferimento di fondi da parte dell'ente finanziatore.

I progetti di PPP, a seconda del modo in cui origina il ricavo per il soggetto privato, possono essere classificati in:

- progetti dotati di una intrinseca capacità di generare reddito attraverso ricavi da utenza: i ricavi commerciali consentono al settore privato un integrale recupero dei costi di investimento nell'arco della vita della concessione;
- progetti in cui il concessionario privato fornisce direttamente servizi alla pubblica amministrazione: è il caso di tutte quelle opere pubbliche per le quali il soggetto privato trae la propria remunerazione esclusivamente o principalmente da pagamenti effettuati dalla PA (carceri, ospedali, scuole ecc);
- progetti che richiedono una componente di contribuzione pubblica: sono quelle iniziative i cui ricavi commerciali da utenza risultano di per se stessi insufficienti a generare adeguati ritorni economici, ma la cui realizzazione genera rilevanti esternalità positive in termini di benefici sociali indotti dalla infrastruttura. Tali esternalità giustificano l'erogazione di una contribuzione pubblica.⁶

Come anticipato non sempre è possibile ricorrere alla formula del PPP. Il Concessionario, infatti, se esegue i lavori con la propria organizzazione di impresa, secondo l'articolo 98 del Codice dei Contratti pubblici deve soddisfare i seguenti requisiti:

- a) fatturato medio relativo alle attività svolte negli ultimi cinque anni antecedenti alla pubblicazione del bando non inferiore al dieci dell'investimento previsto per l'intervento;
- b) capitale sociale non inferiore ad un ventesimo dell'investimento previsto per l'intervento;
- c) svolgimento negli ultimi cinque anni di servizi affini a quello previsto dall'intervento per un importo medio non inferiore al cinque dell'investimento previsto per l'intervento;
- d) svolgimento negli ultimi cinque anni di almeno un servizio affine a quello previsto dall'intervento per un importo medio pari ad almeno il due dell'investimento previsto dall'intervento.

Qualora il candidato alla concessione sia costituito da una associazione temporanea di imprese (ATI) o da un consorzio, i requisiti citati alle lettere a) e b) devono essere posseduti dalla capogruppo.

Le garanzie richieste per partecipare alla gara per l'aggiudicazione sono:

- una cauzione pari al 2 del valore dell'investimento al momento di presentazione dell'offerta;

⁶ UTFP.

- un'ulteriore cauzione pari al 2,5 del valore di investimento a carico dell'aggiudicatario per coprire i costi di progettazione sostenuti dal promotore che abbia rinunciato all'aggiudicatario (questo rimborso dovrebbe costituire uno stimolo all'innovazione);
- una cauzione definitiva per la gestione dell'opera, sempre a carico dell'aggiudicatario, pari al 10 del costo annuo operativo di esercizio.

4. Le fasi in cui si articola una concessione di PPP

Le concessioni di lavori pubblici hanno, di regola, tre fasi: la progettazione, la costruzione (o completamento) di un'opera pubblica e la gestione dei servizi ad essa annessi.

In effetti tra la fase di progettazione e quella di costruzione si colloca un passaggio obbligato che è quello del finanziamento: il soggetto privato deve procurarsi le risorse necessarie allo svolgimento dei lavori. Infatti, pur essendo generalmente previsto un finanziamento, erogato dal settore pubblico nella fase di costruzione (a Stato di Avanzamento Lavori, oppure a scadenze prefissate o a collaudo dell'opera), esso per definizione coprirà solo una parte del valore complessivo dell'investimento.

L'asseverazione bancaria è un documento che va allegato obbligatoriamente al progetto ed è redatto da un istituto di credito allo scopo di attestare la coerenza e l'equilibrio del Piano Economico Finanziario (PEF), la capacità del progetto di generare adeguati flussi di cassa in modo da garantire il rimborso del debito e la remunerazione del capitale di rischio. L'asseverazione, però, non verifica la correttezza dei dati utilizzati nel PEF quali l'entità della domanda di servizio, la dimensione del bacino d'utenza e il costo di realizzazione dell'opera, né rappresenta un impegno giuridico per il successivo finanziamento.

I tempi lunghi di negoziazione fanno sì che per alcuni progetti si perda il contesto favorevole alla loro approvazione (sia dal punto di vista dell'impresa affidataria, per la quale possono mutare le condizioni economico-finanziarie, sia dal punto di vista del promoter nel caso in cui ad esempio si sia verificato un cambio di maggioranza nell'amministrazione).

Una volta realizzata l'opera ha inizio la fase di gestione dei servizi ed eventualmente di manutenzione dell'opera. I progetti realizzabili attraverso interventi di PPP possono essere dotati di un'intrinseca capacità di generare reddito attraverso ricavi da utenza oppure richiedere una componente di contribuzione pubblica. In questo secondo caso l'amministrazione pubblica corrisponderà un Canone annuale al soggetto privato per i benefici sociali che derivano dall'opera. Il Canone può differenziarsi in canone di disponibilità e canone di servizi.

Quando è previsto un canone solitamente sono previsti anche degli standard qualitativi/quantitativi minimi. Il Concedente controlla gli asset basandosi su due criteri: i servizi che l'operatore fornisce devono avere le proprietà sottoscritte; il Concedente fissa i prezzi dei servizi, durante il periodo di gestione, e il valore residuo dell'asset al termine del contratto.

Terminata la fase di gestione il Concessionario deve restituire l'opera che gli è stata trasferita in disponibilità per la durata del contratto ed eventualmente può ricevere un prezzo di retrocessione, cioè un valore commisurato al valore attuale dell'opera.

5. L'allocazione dei rischi e l'assegnazione dell'investimento on/off balance-sheet

Uno dei motivi per cui si stipulano contratti in PPP è, come già detto, quello di alleggerire il bilancio della Pubblica Amministrazione promotrice: una parte del valore di tali operazioni può, infatti, non essere registrata nei conti della PA, ai fini del calcolo dell'indebitamento netto.

Nella Contabilità Nazionale, pertanto, l'analisi dei contratti ha come fine ultimo proprio quello di decidere se assegnare il valore dell'investimento alla PA ed eventualmente in quale proporzione, basandosi sull'individuazione dei rischi (di costruzione, di domanda e di disponibilità), sull'entità delle garanzie, sulla proporzione che il contributo pubblico ha rispetto al valore complessivo dell'opera e, infine, rispetto a tutta una serie di eventuali clausole che caso per caso potrebbero essere discriminanti.

Anche nei casi in cui si decida che il valore dell'investimento non sia da assegnarsi alla PA, quindi laddove non vi sia un impatto diretto sul debito pubblico, vi sarà generalmente almeno un impatto indiretto. Infatti il canone annuale che l'amministrazione corrisponde all'aggiudicatario, non è altro che un investimento diluito nel tempo. Esso pur non costituendo un investimento fisso peserà sull'indebitamento netto.

La Decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004 prevede che vi è un sostanziale trasferimento di rischio dal soggetto pubblico a quello privato se il rischio di costruzione e almeno uno dei due rischi, di disponibilità e di domanda, ricadono sul soggetto privato. Se ciò accade la proprietà economica del bene è del partner privato, altrimenti è da attribuire alla PA promotrice che deve registrare l'opera come *Investimento diretto*.

Il rischio di costruzione si colloca nella fase progettuale e in quella di costruzione, mentre il rischio di disponibilità e quello di domanda si iscrivono nella fase di gestione.

Il rischio di costruzione riguarda eventi come il ritardo nelle consegne, il mancato rispetto degli standard previsti dal contratto, le esternalità negative e tutti gli eventuali costi aggiuntivi. Se il soggetto pubblico, in questa fase, corrisponde al privato pagamenti non connessi a SAL (Stato avanzamento Lavori) e/o non sono previste penali per i ritardi o il mancato rispetto degli standards non c'è trasferimento di rischio.

Nel rischio di costruzione rientra il rischio finanziario poiché l'assenza di un finanziamento idoneo significa che il "bene" non può essere creato, o creato agli standards richiesti. C'è insufficiente trasferimento di rischio se il Concedente provvede alla maggior parte del finanziamento o si fa garante nei confronti dei finanziatori del Concessionario.

Il rischio di disponibilità si concretizza al verificarsi di insufficienze di gestione sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo. Se è contrattualmente previsto il rispetto di livelli qualitativi e/o quantitativi minimi, il rischio è trasferito al soggetto privato.

Il rischio di domanda si ha in presenza di una carenza di domanda dei servizi offerti. La variabilità della domanda non dipende necessariamente da una inadeguata gestione da parte del privato ma può risultare da altri fattori quali un periodo di depressione dell'economia o un cambiamento nelle preferenze degli individui. Se è previsto che il soggetto pubblico copra l'eventuale mancato ricavo al privato allora il rischio di domanda non è trasferito.

Oltre a queste tre principali categorie di rischio per stabilire se un'operazione di PPP sia effettivamente da classificare off balance-sheet occorre considerare altri aspetti di rischio meno evidenti.

Per esempio l'assenza di penali per il soggetto privato in caso di inadempienze contrattuali relative ad un allungamento dei tempi di realizzazione dell'opera. Se non c'è una quantificazione monetaria in termini di penali, però, è previsto che la scadenza della concessione non slitti, si ha una riduzione del periodo di redditività gestionale per il Concessionario. Se, invece, il periodo di gestione non varia perché la scadenza del contratto viene automaticamente prorogata, l'allungamento dei tempi di fatto va a discapito della parte pubblica, o comunque avvantaggia il privato.

Inoltre le penali, anche se quantificate in termini monetari, potrebbero essere non significative: infatti sarebbe opportuno valutare sia in funzione della probabilità che l'evento regolato si verifichi sia del costo applicato all'evento rispetto al costo del servizio.

Un esempio: in una concessione relativa alla costruzione di un ospedale può essere prevista una penale in caso di assenza di corrente per un arco temporale superiore a una certa soglia. La cifra, molto gravosa in termini assoluti, potrebbe essere poco significativa se si considera quanto costa l'energia per un ospedale e soprattutto se si tiene conto della probabilità quasi nulla che vada via la corrente per il tempo previsto dalla penale e che contemporaneamente non funzioni il generatore di corrente (obbligatorio per legge negli ospedali).

Infatti, a prescindere dalla gravità delle conseguenze che l'evento può generare, tanto più è bassa la probabilità che l'evento si verifichi tanto più alta deve essere la cifra che penalizza il verificarsi dello stesso.

Infine nella valutazione del rischio si potrebbe tener conto della presenza o meno di garanzie nei confronti dei creditori quali assicurazioni o varie forme di derivati.

Questi casi riportati non si considerano delle vere e proprie regole di assegnazione "on balance-sheet" perché non è possibile prevedere ogni possibile casistica che si manifesta. Il limite

dell'analisi sta proprio nella soggettività delle valutazioni per i contratti che presentano delle particolarità non regolarizzate.

6. L'analisi empirica

L'UTFP è un organismo tecnico, istituito presso il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), che è alla diretta dipendenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Uno dei compiti dell'UTFP è proprio quello di promuovere, all'interno delle pubbliche amministrazioni, l'utilizzo di capitali privati per finanziare le infrastrutture.

L'art. 44, c.1-bis, d.lgs. 248/2007 decreta:

“Al fine di consentire la stima dell'impatto sull'indebitamento netto e sul debito pubblico delle operazioni di PPP avviate dalla Pubblica Amministrazione, le stazioni appaltanti sono tenute a comunicare all'UTFP le informazioni relative a tali operazioni, secondo modalità e termini indicati in un'apposita circolare da emanarsi d'intesa con l'Istituto Nazionale di Statistica.”

La Circolare UTFP-ISTAT del 27 marzo 2009 riporta i criteri per la comunicazione di informazioni relative al partenariato pubblico-privato e le istruzioni per la compilazione della scheda di progetto.

Successivamente l'Istat ha stipulato una convenzione con l'UTFP finalizzata a definire un sistema informativo per la trasmissione e archiviazione della documentazione che l'UTFP riceve dalle stazioni appaltanti.

A settembre 2009 l'Istat ha dovuto comunicare a Eurostat una lista contenente i dieci progetti che presentano il valore d'investimento più elevato tra tutti quelli attivati sul territorio nazionale. Questi progetti sono stati registrati in una tavola molto articolata secondo le specifiche stabilite da Eurostat.

L'Istat, partendo dalle linee guida fornite da Eurostat, ha costruito una scheda di rilevazione che consente di individuare, dalla lettura del contratto, tutte le informazioni utili all'analisi.

La scheda si articola in quattro sezioni. La prima è volta all'identificazione del progetto: in essa sono rilevati il CUP (numero progressivo che l'Istat ha assegnato al progetto per la successiva archiviazione), le anagrafiche del Concedente e del Concessionario. La seconda rileva informazioni sul progetto e sul contratto: procedura, tempistica, tipologia di intervento, modalità di erogazione del finanziamento pubblico e assicurazioni. La terza sezione è relativa all'individuazione dei rischi e alla conseguente assegnazione del progetto on/off balance-sheet. L'ultima sezione individua i valori annuali dell'investimento, del contributo e del canone per gli anni dal 2005 in poi.

Finora si è dovuta effettuare la lettura dei contratti uno ad uno per poter compilare la scheda di rilevazione. Questa procedura, non propriamente efficiente, richiede tempi lunghi sia per le dimensioni consistenti dei contratti, sia perché essi regolano in modo e in ordine differente le informazioni oggetto d'indagine. Si è quindi deciso di procedere alla predisposizione di un sistema informativo per l'acquisizione e l'analisi di tali contratti, soprattutto in virtù del fatto che all'Istat sono pervenuti solo quei contratti considerati completi, cioè allegati dal Piano Economico Finanziario e dai vari Capitolati.

L'Istat quindi non ha potuto analizzare la totalità delle operazioni PPP attivate nell'anno 2009 perché solo l'Unità Tecnica della Finanza di Progetto (UTFP) ha facoltà di richiedere alle imprese coinvolte i contratti e le eventuali integrazioni di questi, secondo quanto stabilito dall'art. 1 della legge n. 31 del 28/02/2008. Di conseguenza la lista inviata a Eurostat, contenente i dieci progetti con valore d'investimento più elevato, è stata selezionata da quei progetti per cui era disponibile la documentazione completa, costituita da poco più di trenta contratti.

7. L'esperienza del PPP in Italia e in particolare nel Lazio

In Italia le prime operazioni di finanzia di progetto sono state realizzate a seguito della liberalizzazione del mercato della produzione dell'energia elettrica, delineata agli inizi degli anni Novanta dalla legge 9/91 e dalla legge 10/91.

Dopo un periodo di difficile avvio, il trend delle operazioni attivate in PPP è stato positivo dal 2002 al 2005, anno in cui è stato raggiunto il 25 per cento del valore complessivo delle opere pubbliche. Nel 2006 tale trend ha subito un'inversione portandosi al 20 e poi al 15,4 per cento nel primo semestre 2007.

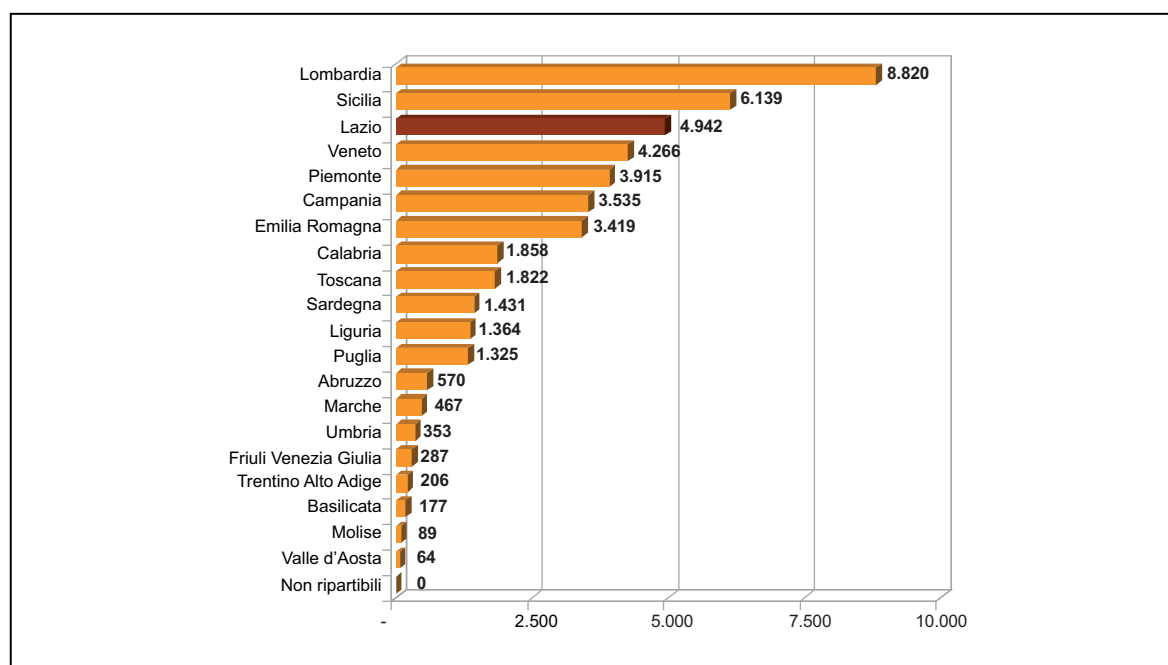
A giudizio dell'ANCE (Associazione Nazionale Costruttori Edili), uno dei maggiori attori nei meccanismi di Project Financing, l'elemento frenante sarebbe stato costituito dall'abrogazione della clausola sul "diritto di prelazione" del promotore. In particolare per le gare di importo superiore ai 500 milioni di euro si è registrata una flessione del 50 per cento nel numero di gare e del 57,5 per cento nel valore complessivo d'investimento.⁷

A seguito di tale flessione, con il d.lgs. n. 152/2008, al fine di rilanciare il comparto delle opere pubbliche, è stato reintrodotta nel sistema ordinamentale italiano il diritto di prelazione, espunto dal precedente decreto correttivo (d.lgs. n. 113/2007). In particolare, la "nuova" procedura si sviluppa in due gare, previa pubblicazione del bando, e si atteggia come alternativa alla procedura costruita su un'unica gara.

Sempre più interventi importanti in corso di progettazione o realizzazione presentano caratteristiche avanzate, proprie del mercato europeo: la metropolitana di Roma, la Brebemi (autostrada Brescia-Bergamo-Milano), alcuni interventi in campo sanitario, la concessione della manutenzione stradale del Comune di Roma, ecc.

La figura 1 mostra l'entità del mercato del PPP dal 2002 al 2009 a livello regionale sulla base di dati del Rapporto annuale 2009 del Sistema Informativo sulle Opportunità del Partenariato pubblico privato.

Figura 1 - Confronti territoriali: importo di gare PPP censite nel periodo 2002-2009 (Milioni di €)



Fonte: SIOP, Rapporto Annuale 2009

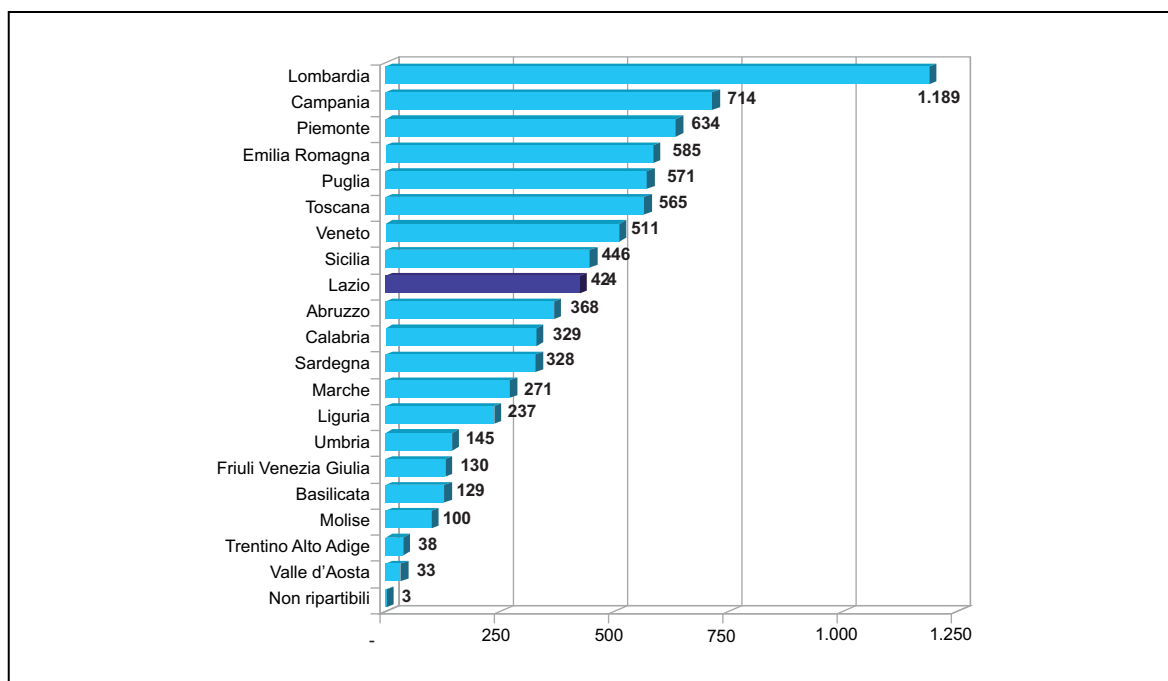
⁷ Cnel, *La finanza di progetto*.

Nella classifica regionale per importo delle gare di PPP attivate nell'intero periodo 2002-2009 il Lazio si posiziona al terzo posto con 4.942 milioni, contro una media regionale italiana di 2.255 milioni, dietro la Lombardia (8.820 milioni) e la Sicilia (6.139).

Nell'ultimo anno il Lazio si posiziona al primo posto con 3.857 milioni, decisamente al di sopra della media regionale italiana pari a 477 milioni, per effetto del progetto da realizzare in regime di concessione per la costruzione e gestione della Metropolitana di Roma Linea D, che da solo ammonta a 3.200 milioni di euro.

Invece, nella classifica regionale per numero di gare di PPP attivate nel periodo 2002-2009 e riportata nella figura 2, il Lazio si posiziona al nono posto con 424 opere, una quantità comunque superiore alla media regionale italiana pari a 387. Al primo si trova la Lombardia con 1.189 iniziative.

Figura 2 - Confronti territoriali: numero di gare censite nel periodo 2002-2009



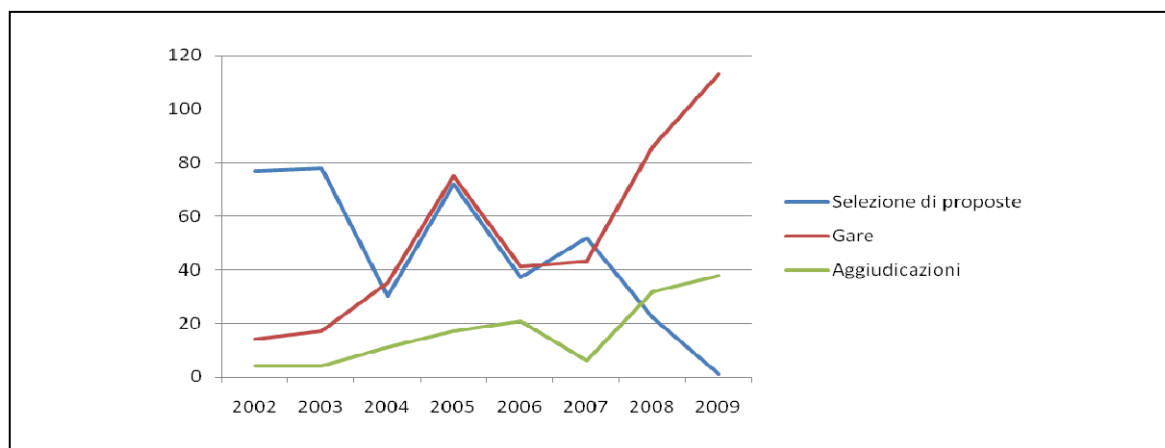
Fonte: SIOP, Rapporto Annuale 2009

Nell'anno 2009 il Lazio occupa l'ottavo posto insieme all'Abruzzo con 113 opere mentre la media regionale italiana si colloca a 98 gare censite, ben al di sotto della media dell'intero periodo di riferimento.

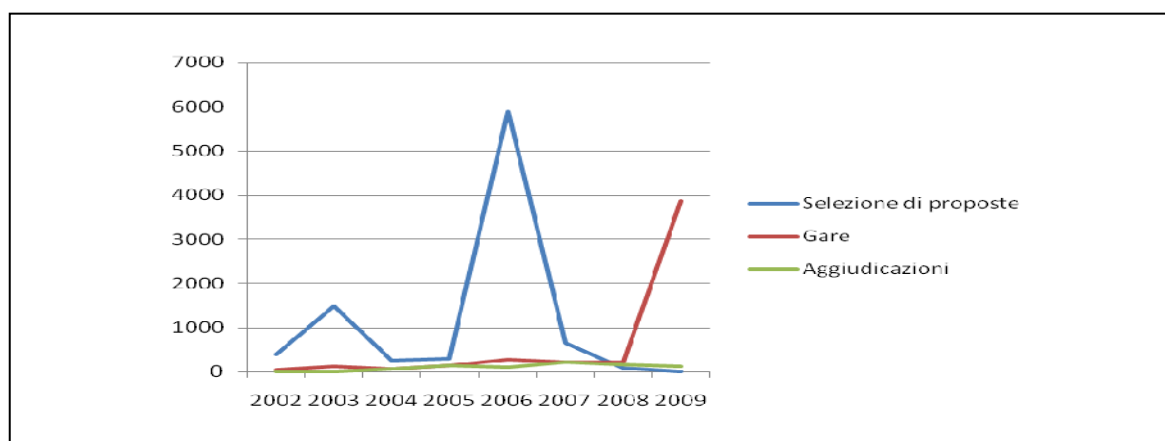
Nel 2010 il numero di gare censite sul territorio nazionale, fonte Siop, è pari a 3.138.

Per la maggior parte di queste è previsto un investimento inferiore a un milione di euro: infatti, se si considera la distribuzione per classi di importo, alla classe di investimento [0,1.000.000] appartiene più del 50% del numero di gare, per un importo medio è di 0,3 milioni di euro.

Nei due grafici seguenti è riportata, per il periodo 2002-2009, l'evoluzione del mercato PPP del Lazio per numero (Figura 3) e per importo di investimento (Figura 4) distinguendo tra proposte, gare attivate ed effettive aggiudicazioni.

Figura 3 - L'evoluzione del mercato PPP per numero di proposte - Anni 2002-2009

Fonte: SIOP, Rapporto Annuale 2009

Figura 4 - L'evoluzione del mercato PPP per importo di investimento - Anni 2002-2009 (mln/€)

Fonte: SIOP, Rapporto Annuale 2009

L'andamento di questi mercati mostra due caratteristiche:

- le aggiudicazioni sono nettamente inferiori alle gare in entrambe le rilevazioni;
- dal 2006/2007 le selezioni di proposte invertono il trend e decrescono in modo continuo fino ad avvicinarsi allo zero, mentre le gare crescono in modo esponenziale.

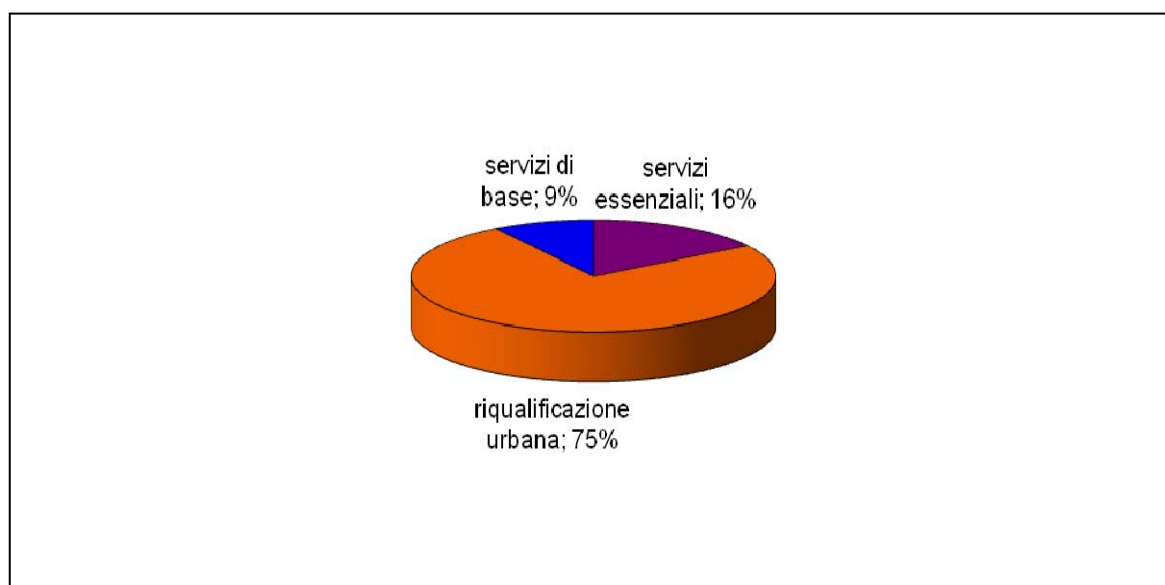
Una spiegazione comune a entrambi le osservazioni è riconducibile alla crisi finanziaria: il numero di bandi pubblicati cresce in modo sensibile ma le aste vanno deserte o si bloccano per le difficoltà che incontrano gli imprenditori a reperire credito sul mercato. A riprova di ciò, da una relazione dell'UTFP presentata al CIPE nel marzo 2009, il costo totale delle opere approvate risulta pari a circa 116,8 miliardi di euro. La copertura finanziaria, però, è risultata pari al 57 per cento (66,9 miliardi di cui 41,1 miliardi pubblici e 25,8 privati). Il fabbisogno finanziario residuo (49,9 miliardi) pertanto non è stato coperto.

La Cassa Depositi e Prestiti l'anno scorso ha erogato 2 miliardi di euro per il finanziamento dei progetti PPP e per l'anno prossimo prevede una cifra fino a 8 miliardi per i Comuni e le PMI (piccole e medie imprese).

Inoltre nel 2008 è stato istituito l'European PPP Expertise Centre (EPEC) quale organismo di supporto per l'attuazione di programmi di PPP, promosso dalla Commissione Europea, dalla Banca Europea per gli Investimenti e dagli Stati Membri.

Considerato l'andamento complessivo del mercato PPP i macrosettori che risultano maggiormente coinvolti nell'utilizzo di queste operazioni sono riportati nel grafico seguente:

Figura 5 - Gare censite nel Lazio nel periodo 2002-2009 per macrotipologia di opere⁸

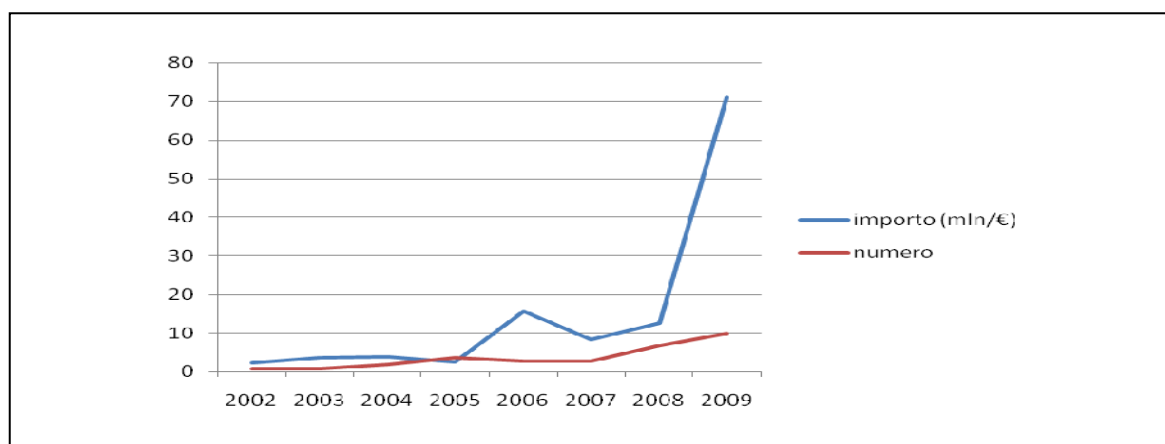


Fonte: elaborazione Cresme ES per C.C.I.A.A. di Roma - www.siop-lazio.it

Nel Lazio il 75 per cento delle gare per il 43 per cento dell'investimento, al netto della Linea D, è relativo alla riqualificazione urbana: riassetto di comparti urbani, approdi turistici, arredo urbano e verde pubblico, beni culturali, centri polivalenti, commercio e artigianato, centri direzionali, impianti sportivi, parcheggi, tempo libero, turismo e altre opere. Il 16 per cento delle gare è relativo ai servizi essenziali (servizi cimiteriali, smaltimento rifiuti e reti acqua, gas, energia, illuminazione e telecomunicazioni), mentre il residuo 9 per cento degli investimenti riguarda i servizi di base (trasporti, sanità ed edilizia scolastica e sociale).

Come mostra la figura 6, oggi nel Lazio il PPP è arrivato a rappresentare il 10 per cento del mercato complessivo delle opere pubbliche per numero di iniziative e il 71 per cento per valore economico (il 30 per cento al netto della linea D).

Figura 6 - Incidenza percentuale del PPP sul totale delle OOPP nel Lazio



Fonte: SIOP, Rapporto Annuale 2009

⁸ Al netto degli investimenti per la Metropolitana di Roma Linea D.

I Committenti pubblici che maggiormente ricorrono al PPP sono i Comuni. Tuttavia la classifica della committenza per importo di investimento mostra una partecipazione dei Comuni limitata. Ciò significa che i Comuni ricorrono al PPP frequentemente ma per importi non elevati, a differenza delle aziende speciali.

Tale resistenza a promuovere progetti economicamente consistenti è dovuta alla mancanza di know-how e di risorse per acquisirlo sul mercato in fase di definizione e di esecuzione del progetto. Di conseguenza si avranno decisioni di aggiudicazione basate su criteri semplici (prezzo più basso) piuttosto che su valutazioni tecnico-economiche di qualità e di efficienza, anche per una incertezza nella valutazione dei rischi e dei costi.⁹

8. Un confronto diretto con il Regno Unito

Il Regno Unito è attualmente il paese all'avanguardia in Europa tra i Paesi che intraprendono contratti di PPP con circa 800 contratti eseguiti o in corso d'esecuzione dalla metà degli anni '90 e circa 100 miliardi di euro di importo globale, prevalentemente nel settore dell'edilizia.

Nell'evoluzione legislativa e contrattuale del Regno Unito, il contratto evolve nel 1995 da contratto d'opera a contratto di servizi, pagato per annualità in rapporto al raggiungimento degli standard previsti per i servizi. Grazie a tale consolidato trend verso la centralità del servizio è maturato un chiaro processo di trasformazione imprenditoriale che coinvolge nuovi attori e che vede le imprese di costruzione diventare imprese di global services.

A seguito della Direttiva della Comunità Europea 2004/18/CE il PFI (Private Finance Initiative) diventa PPP sia per garantire una migliore ripartizione dei rischi in una logica di partenariato nel tempo tra PA e contraente sia, soprattutto, per adeguare il diritto interno a quello comunitario.

Il PPP quindi è pensato con riferimento al servizio e attuato per settori con regolamentazioni tecniche ad hoc (carceri, ospedali, scuole, strade, centri sportivi ecc). Il diritto comunitario infatti asseconda tale processo mirato alla centralità del servizio e unifica in una sola direttiva le 3 direttive classiche vigenti (lavori, servizi e forniture) nel Codice europeo degli appalti pubblici.

L'Inghilterra ha iniziato nel 1980 con la privatizzazione delle imprese pubbliche e con l'introduzione, da parte dell'allora governo conservatore, delle gare d'appalto obbligatorie (CCT), nel tentativo di introdurre una maggiore efficienza nelle amministrazioni locali e nei servizi sanitari favorendo la concorrenza.

Successivamente, negli anni '90, il Governo ha introdotto una politica di mercato mista per la fornitura dei servizi pubblici fondamentali con l'obiettivo di testare la loro efficienza esponendoli alla concorrenza di fornitori esterni. Questa politica ha continuato ad essere utilizzata anche dal governo laburista negli anni seguenti in quei settori in cui la fornitura pubblica era percepita carente.

Alla fine del 1992 il governo conservatore britannico diede l'avvio alla cosiddetta Private Finance Initiative (PFI), un programma istituzionale favorevole al coinvolgimento dei privati nella realizzazione di investimenti pubblici attraverso l'erogazione di concessioni di costruzione e gestione in presenza di condizioni di convenienza economica per il settore privato e di ottimizzazione dei costi per il settore pubblico. Obiettivo del PFI era quello di portare maggiore disciplina negli appalti di infrastrutture pubbliche.

Sebbene il Regno Unito non sia stato il primo a sperimentare questa forma di appalti, dall'elezione del governo laburista nel 1997 si è andato sviluppando il più ampio programma di investimenti di qualsiasi altro governo. Il Regno Unito è così diventato il modello per i paesi che intraprendono programmi di PPP.

⁹ Cnel, *La finanza di progetto*.

Le cinque principali differenze tra Italia e Regno Unito sono riassunte di seguito:

Regno Unito	Italia
Contratti standard per settore e per capitolati tecnici	Contratti particolari
Contratti redatti dalle Amministrazioni	Contratti redatti dai privati
Accordo diretto tra Amministrazioni e banche (la consulenza la effettua una società di consulenza)	Il Concessionario deve procurarsi il finanziamento e l'Asseverazione bancaria
Acquisizione delle informazioni diretta	Acquisizione informazioni attraverso invio contratto all'Utpf
Contabilizzazione on balance-sheet con scorporo	Contabilizzazione on oppure off balance-sheet

In merito ai contratti, mentre in Italia alcune procedure PPP sono talmente particolari da poter essere considerate procedure individuali, in Inghilterra i contratti sono quasi completamente tipizzati ed è proprio la presenza di contratti standard che ha permesso uno sviluppo simile del PPP.

Nel sistema inglese i contratti sono redatti dalle Amministrazioni stesse, le Banche e le Amministrazioni hanno un accordo diretto che riduce l'allocazione dei rischi per il contraente pubblico ed evita sia il rischio di mancato avvenimento del closing finanziario, sia che esso avvenga dopo la cantierizzazione, quando il contributo pubblico è già stato erogato.

In Italia, invece, le imprese devono farsi carico di ottenere il credito necessario presso le banche, le quali richiedono quasi sempre a garanzia del finanziamento il diritto di superficie e i diritti sull'opera eseguita. Inoltre il passaggio obbligato dell'Asseverazione bancaria costituisce nient'altro che un allungamento dei tempi di inizio lavori non essendo una garanzia di qualità del progetto.

Infatti, mentre in Inghilterra l'asseverazione del PEF viene effettuata da società di consulenza, incentivate da forti meccanismi di reputazione (il mercato della consulenza inglese è molto concentrato), in Italia, il mercato degli istituti finanziari non è altrettanto maturo. Gli interessi delle banche non sono allineati con l'interesse pubblico e anche quando la banca che assevera è capofila, quindi disposta ad investire denaro proprio nel progetto, il potere di asseverazione cambia, visto che la banca in ogni caso non è obbligata a finanziare.¹⁰

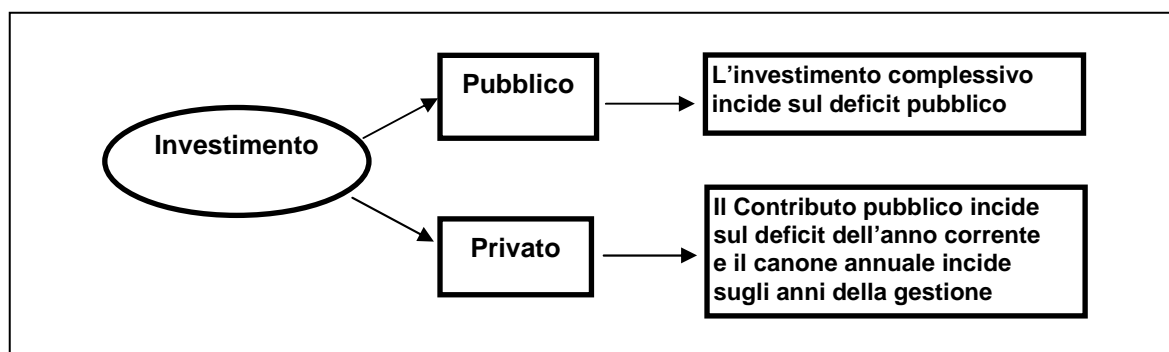
In merito alla modalità di acquisizione delle informazioni, in Inghilterra sono le stesse Amministrazioni a fornirle rispondendo ad un questionario. Ciò che viene chiesto, però, sono informazioni di tipo anagrafico, non un'analisi dei rischi, che invece viene fatta back-office dagli enti di competenza. In Italia l'acquisizione delle informazioni avviene, come si è detto, tramite l'invio da parte delle imprese dei contratti all'Utpf, il quale assieme all'Istat deve ricercare attraverso la lettura del materiale ricevuto tutti i dati necessari all'analisi.

In merito alla modalità di contabilizzazione l'Inghilterra considera l'investimento complessivo on balance-sheet e poi scorpora ciò che va a classificarsi nel deficit da ciò che viene registrato nel Bilancio. L'Inghilterra, in particolare, è l'unico Paese in Europa che distingue l'incidenza contabile da quella fiscale. Inoltre l'Inghilterra pubblica la lista ufficiale delle operazioni di PPP approvate.

L'Italia effettua la registrazione degli investimenti considerando on balance-sheet solo quella parte di investimento che incide sul deficit.

¹⁰ E. Iossa – F. Antellini Russo, *Potenzialità e criticità del Partenariato Pubblico Privato in Italia*.

Prospetto 1 - Modalità di contabilizzazione dell'investimento



Il prospetto 1 evidenzia la diffusione del Partenariato Pubblico Privato a livello europeo. Il Regno Unito è senza dubbio il paese in cui il PPP è più diffuso; infatti esso registra un elevato numero di progetti chiusi in quasi tutti i settori considerati. In Italia i settori maggiormente coinvolti sono la sanità, i trasporti e la categoria acqua e rifiuti.

Tavola 1 - La diffusione del PPP a livello europeo (dati a ottobre 2005)

	Stati Membri dell'UE														Nuovi Stati Membri														
	Austria	Belgio	Danimarca	Finlandia	Francia	Germania	Grecia	Irlanda	Italia	Lussemburgo	Paesi Bassi	Norvegia (non UE)	Portogallo	Spagna	Svezia	UK	Cipro	Bulgaria	Romania	Repubblica Ceca	Estonia	Ungheria	Lettonia	Lituania	Malta	Polonia	Repubblica Slovacca	Slovenia	
Accomodation	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Aeroporti	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Difesa	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Housing	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Sanità	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
IT	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Porti	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Prigioni	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Ferrovie	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Ferrovie leggere	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Strade	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Scuole	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Sport e Spettacolo	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Acqua e Rifiuti	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

Fonte: Elaborazione Finlombarda su dati PriceWaterhouseCoopers

9. Vantaggi e problematiche delle concessioni in PPP

L'esigenza delle Amministrazioni pubbliche di includere il settore privato nell'erogazione dei servizi pubblici nasce dalla necessità di trovare una soluzione a due esigenze contrastanti: da un lato i consumatori hanno aspettative sempre maggiori sulla qualità e soprattutto sui tempi di fornitura dei servizi pubblici, siano essi "sociali" o "infrastrutturali" e ciò le induce ad investire, mentre dall'altra i Governi devono ridurre il deficit pubblico, peraltro in un periodo di pressione fiscale già elevata, e quindi sono indotte ad operare tagli di spesa.

Lo strumento del PPP in un tale contesto può essere la soluzione ottimale. Tuttavia esso non si è diffuso in Italia come in altri paesi.

Le principali problematiche che in Italia ostacolano la diffusione delle operazioni di PPP e in ultima analisi la loro utilità per lo sviluppo del Paese sono:¹¹

- la scarsa competizione presente nel settore della finanza privata: in situazioni poco competitive il PPP può non essere conveniente. Su molti PPP vi è un solo “competitor” che coincide necessariamente con il promotore;
- la non bancabilità delle Concessioni: le banche non sono sufficientemente coinvolte;
- l’incompletezza dei Contratti che implica un’allocazione dei rischi vaga e incerta;
- la possibilità per il privato di rinegoziare: spesso il PEF viene rivisto a svantaggio del pubblico che non ha esperienza in materia di PPP. Occorrerebbe trasparenza e la predisposizione di concessioni/ capitolati standard per settore.

I risultati portano quindi a:

- tempi lunghi: sia dalla pubblicazione del bando di gara all’aggiudicazione della Concessione, sia da quest’ultima al finanziamento;
- elevato tasso di mortalità dei progetti: per esempio nel campo della sanità meno del 10 per cento dei progetti ha raggiunto il financial close.

D’altra parte le maggiori opportunità offerte dai PPP sono:

- ottimizzazione dei costi di capitale e manutenzione nell’intera vita dell’opera;
- stimolo all’innovazione e alla gestione efficiente dei rischi;
- incentivo alla finalizzazione della costruzione nel tempo e nel budget.

Queste però sono da contrapporsi ad alcuni requisiti necessari: un settore pubblico ben preparato di fronte all’allocazione del rischio e quindi alle procedure di negoziazione e rinegoziazione; una sana competizione tra privati soprattutto nelle procedure di gara; la trasparenza nelle assegnazioni (che potrebbe essere raggiunta predisponendo concessioni e capitolati standard per settore).

Come detto precedentemente, il progetto deve essere asseverato da un istituto di credito.

Si definisce bancabilità (del progetto) l’accettazione per il settore bancario della struttura complessiva di un progetto ai fini del suo finanziamento.¹² Pertanto la bancabilità esprime la possibilità per un progetto di essere finanziato secondo una certa struttura finanziaria ed in funzione di una determinata allocazione dei rischi.

Come previsto dalla procedura di aggiudicazione regolata dall’art. 153 del D. Lgs. 163/2006 la proposta che i privati presentano in fase di gara deve contenere un Piano economico finanziario asseverato da un istituto di credito. L’asseverazione tuttavia non costituisce un impegno vincolante a finanziare il progetto.

Due indicatori finanziari utilizzati dagli istituti di credito per valutare la bancabilità di un progetto sono:

- il *Debt Service Cover Ratio* (DSCR) è calcolato per ogni periodo della durata del finanziamento, ed è costruito come rapporto tra il flusso di cassa operativo generato dal progetto ed il servizio del debito (quota capitale e quota interessi). Misura la capacità del progetto di rimborsare la rata del debito relativa all’anno corrente. Tanto più alto è il rapporto tanto più plausibile è la possibilità di ottenere il prestito. Solitamente le banche richiedono un DSCR uguale o superiore a 1.2, essendo 1.0 la soglia discriminante: infatti un “rapporto di copertura” inferiore a 1.0 significa che l’entità giuridica considerata genera flussi di cassa insufficienti per ripagare il debito;
- il *Loan Life Cover Ratio* (LLCR), a differenza del DSCR, è un indice dinamico in quanto tiene conto dell’andamento dei flussi di cassa operativi disponibili per il servizio del debito per tutta la durata residua del debito. Esso è pari al rapporto tra la somma attualizzata dei flussi di

¹¹ Lars Anwandter, “Criticità, rischi e opportunità dei PPP”.

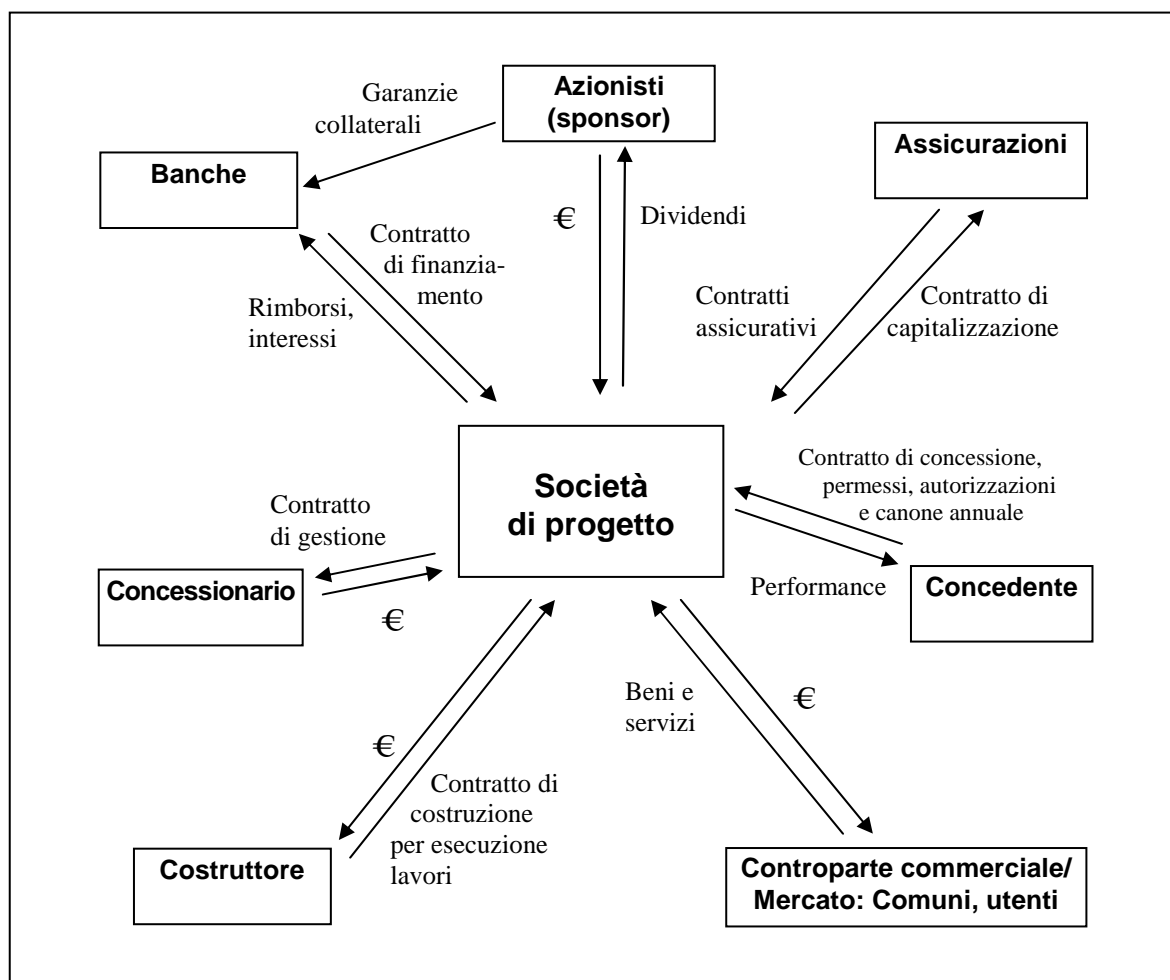
¹² Filippo Granara, “L’esperienza dell’istituto di credito: la bancabilità del progetto”.

cassa disponibili per il servizio del debito, compresi tra la data di valutazione e l'anno previsto per il rimborso del finanziamento, e il debito residuo alla stessa data di valutazione.

Lo schema riportato di seguito (Prospetto 2) sintetizza i rapporti esistenti tra una Società di Progetto e tutti gli altri soggetti che intervengono in un rapporto di Partenariato Pubblico-Privato.

Tale schema è utile per effettuare una valutazione tecnica del progetto, ossia un'analisi tesa ad attestare la coerenza del PEF (Piano economico finanziario) sulla base di una serie di elementi: costo complessivo del progetto, durata della concessione, tempo massimo previsto per l'esecuzione dei lavori, flussi di cassa con analisi del rendimento atteso per gli investitori e del profilo tariffario, canone annuo, contributo pubblico ed eventuale trasferimento dei diritti reali.

Prospetto 2 - Rapporti che intervengono tra la Società di progetto e tutti gli altri soggetti del PPP¹³



Tra gli aspetti negativi del PPP è possibile individuare anche:

- tempi lunghi per la definizione contrattuale e alti costi di gara;
- elevata probabilità di dover rivedere nel tempo le condizioni contrattuali per mantenere l'equilibrio economico del Concessionario;
- necessità di vasti programmi di formazione al PPP. Infatti queste forme contrattuali di Finanza di progetto richiedono nuove competenze per la PA.¹⁴

¹³ Filippo Granara, "L'esperienza dell'istituto di credito: la bancabilità del progetto".

¹⁴ Claudio Rangone, "Finanza di progetto e servizi integrati".

Per contro vi è:

- la possibilità per la PA di programmare gli interventi e stabilizzare la spesa pubblica;
- la garanzia di qualità nel tempo dei servizi;
- lo stimolo all'innovazione e alla ricerca della soluzione meno onerosa nel rispetto degli standard richiesti.

Un aspetto positivo che può essere sfruttato, a mio avviso, è il seguente: nel momento di un'acquisizione, solitamente, il principio guida è quello del *best value for money* ossia soddisfare i requisiti di qualità desiderati al miglior prezzo possibile. In altri termini massimizzare il rapporto qualità prezzo. Il settore pubblico dovrebbe quindi sfruttare il potere che ha nel definire lui stesso gli standard qualitativi che il privato deve realizzare per raggiungere obiettivi più ampi come ad esempio fattori di impatto ambientale e sociale. In tal senso gli investimenti in PPP dovrebbero essere sostenibili.

Non vi è unanimità nel considerare vantaggi alcuni attribuiti del PPP.

Per esempio vi è chi crede che l'asimmetria giocata dai due soggetti coinvolti sia un danno: più che una "partnership", cioè una relazione tra due parti che operano per mutui benefici, sembra una joint venture in cui la parte privata ha un ruolo sussidiario. Il privato può semplicemente non accettare un contratto sfavorevole ma non ha modo di trattare nulla.¹⁵

Questa posizione è praticamente opposta a quella di chi sostiene invece che la parte svantaggiata sia quella pubblica in quanto le Amministrazioni non hanno sufficiente esperienza in questa tipologia di modelli contrattuali.

10. Obiettivi da raggiungere per facilitare l'acquisizione e la valutazione dei progetti

Nel novembre 2009 è stata sottoscritta una Convenzione tra Istat e Utfp per ufficializzare la collaborazione nel trattamento dei materiali relativi alle operazioni di PPP.

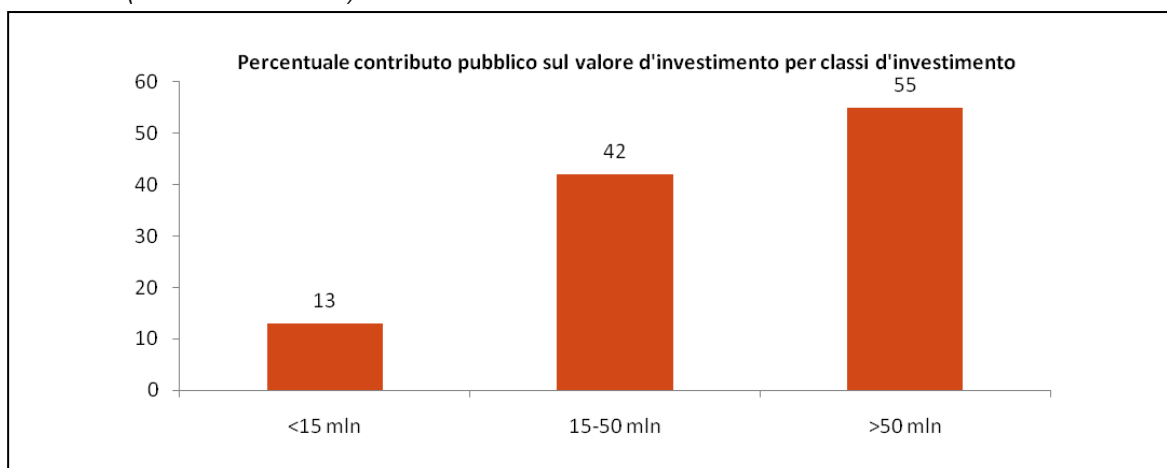
In quell'occasione è stato dato avvio ai seguenti lavori:

- Predisposizione di una lista di operazioni di PPP attive sul territorio nazionale;
- Progettazione di un sistema informativo di acquisizione, archiviazione e trattamento dei dati relativi alle operazioni di PPP.

Della lista ufficiale che si sta costituendo, l'Istat si occuperà dei progetti appartenenti al settore sanitario, in collaborazione con Finlombarda, mentre l'Utpf prenderà in analisi i progetti relativi agli altri settori.

Le regioni italiane che contribuiscono in misura maggiore allo sviluppo del PPP in sanità sono Lombardia, Veneto, Toscana, Campania e Piemonte.

¹⁵ John Quiggin, "Public Private Partnerships: options for improved risk allocation".

Figura 7 - Percentuale contributo pubblico sul valore d'investimento per classi d'investimento in sanità (dati in milioni di euro) - anno 2009

Fonte: elaborazione su dati Finlombarda, Rapporto annuale del Project Financing in sanità.

Per consentire l'analisi dei contratti l'Utfp, in base a quanto regolato dalla Circolare del 27/03/2009, sta sollecitando le Amministrazioni che ancora non lo hanno fatto a inviare il materiale.

Il metodo di rilevazione dei dati, però, subirà alcune modifiche sostanziali. Infatti, non sarà più necessaria la lettura dei contratti uno a uno perché si sta costituendo un portale informatico in cui le amministrazioni e le società coinvolte forniranno direttamente le informazioni richieste attraverso la compilazione di un questionario. L'Istat quindi ha sostituito la scheda di rilevazione utilizzata finora, troppo dettagliata e dispersiva, con un questionario di facile interpretazione per le Amministrazioni che consenta un'acquisizione dei dati corretta ed efficiente.

Inizialmente sarà eseguita una sperimentazione attraverso un progetto pilota e poi se l'esito risulterà positivo la rilevazione sarà estesa a tutta la popolazione di riferimento.

Le Amministrazioni, tuttavia, sono tenute a inviare il contratto, il PEF e i vari allegati all'Utfp affinché sia possibile integrare gli eventuali dati mancanti ed eseguire dei controlli campionari.

11. Conclusioni

In Italia l'utilizzo di operazioni di PPP non è ancora molto diffuso, a differenza di altri Paesi dove questo strumento è già solido, a causa di vari problemi quali:

- i tempi lunghi di realizzazione delle opere pubbliche, siano esse realizzate in modo convenzionale o in partenariato, che comportano per i cittadini la fruizione dei relativi benefici con enorme ritardo;
- i costi delle opere pubbliche ben più alti che altrove: le Amministrazioni sembrano spesso procedere ognuna indipendentemente dall'altra e in conflitto tra loro, fuori da logiche di sistema. Manca quasi sempre una cultura di standardizzazione, la quale porterebbe un guadagno di tempo, qualità e risorse;
- la mancanza di cultura verso questa specifica tipologia di investimenti che genera da un lato una ripartizione mal gestita dei rischi da parte del soggetto pubblico con conseguente probabile aumento del debito pubblico, dall'altra una propensione dei cittadini a logiche di tipo « nimby » (not in my backyard) che rende quasi inutile la ricerca del consenso comune riguardo alle opere di interesse collettivo;
- la regolamentazione eccessiva: si tende a procedere normando anche gli aspetti di dettaglio, esattamente il contrario di ciò che dovrebbe accadere, poiché la realtà sociale, economica e tecnica cambia continuamente e richiede risposte flessibili e pertinenti.

La finanza di progetto se da un lato presenta un'elevata flessibilità economica dall'altro vede la mancanza di autonomia quale istituto giuridico, essendo il risultato del collegamento funzionale fra molteplici

rapporti giuridici. La sua atipicità contrattuale, infatti, ha origine e diffusione in sistemi giuridici quali quelli di common law, caratterizzati tradizionalmente da una forte flessibilità in materia negoziale.

L'analisi e il trattamento delle PPP ha grande rilievo non solo relativamente al profilo della politica economica e di bilancio ma anche sotto quello statistico e del monitoraggio.

In Italia ancora non esiste un data-base strutturato delle operazioni PPP avviate. Attualmente l'obiettivo principale dovrebbe essere quello di redigere una lista ufficiale di queste operazioni in modo da avere un quadro completo del fenomeno. Inoltre è quanto mai necessario standardizzare l'analisi perché la lettura dei singoli contratti è certamente utile per l'interpretazione corretta delle procedure ma non può essere replicata con riferimento all'intera platea delle operazioni in essere, che sono molto numerose. Sarebbe quindi necessario un quadro normativo quanto più semplice e stabile possibile.

Altro problema da affrontare oltre a quello della raccolta dei dati, è la possibilità di monitorare nel tempo l'iter di realizzazione delle opere. Accade, infatti, che alcuni progetti non siano effettivamente avviati fermandosi alla fase della deliberazione Cipe. Oppure avviene che alcuni investimenti, la cui esecuzione è partita in un determinato anno, secondo il PEF, poi non vengono realizzati a causa di ritardi nello svolgimento dei lavori o del mancato pagamento del contributo pubblico. Il rischio, in tutti i casi, è quello di registrare nei conti pubblici cifre relative alla voce Investimenti che non sono veritiere e, quindi, di produrre per il Paese misure di deficit e di debito pubblico distorte.

Un tentativo di monitoraggio e vigilanza degli investimenti pubblici è stato fatto dal CIPE attraverso l'attivazione del sistema MIP (Monitoraggio degli investimenti pubblici) e la messa a regime del Codice unico di progetto (CUP). Sostanzialmente ad ogni progetto deve essere assegnato un codice identificativo destinato a facilitare l'individuazione del singolo progetto allorché sarà costruita una lista ufficiale delle operazioni PPP in corso.

Spesso gli investimenti non vengono portati a completamento a causa dell'assenza di fondi. La crisi finanziaria ha avuto conseguenze significative nel mercato del PPP in molti Paesi europei. In Italia il rapporto tra numero di gare bandite e numero di gare aggiudicate è stato, in media, del 53 per cento, a causa di molteplici aspetti: la difficoltà per i privati di reperire finanziamenti, la riduzione della durata degli stessi e la richiesta di maggiori garanzie da parte delle banche.

Accanto a fenomeni globali, come la crisi internazionale, in Italia agiscono fattori specifici quali:

- le insufficienti competenze del settore pubblico di fronte alla complessità tecnica di questa tipologia di modelli contrattuali;
- la scarsa capacità da parte degli operatori privati di proporre soluzioni innovative e al tempo stesso sostenibili;
- la necessità di regole chiare e stabili, soprattutto rispetto ai procedimenti di affidamento dei contratti. In Italia infatti vi è una scarsa competizione tra i privati: il 78 per cento delle gare riceve meno di tre proposte a differenza dell'Inghilterra che vede meno di tre partecipanti solo nel 30 per cento dei casi.

Il principale obiettivo dell'UTFP è proprio quello di migliorare le capacità manageriali delle amministrazioni nella fase di valutazione della effettiva convenienza di realizzare l'operazione in PPP. La metodologia del Public Sector Comparator confronta, in termini monetari, la realizzazione e gestione dell'opera nella modalità di PPP rispetto alle forme tradizionali di appalto pubblico.

A sostegno delle operazioni di PPP sarebbe utile:

- investire in capitale umano per poter disporre di competenze diffuse, specialistiche ed integrate;
- favorire lo sviluppo di forme di finanziamento alternative a quello bancario, come il prestito obbligazionario (già il Public Debt Fund si finanzia sul mercato dei capitali attraverso emissioni obbligazionarie e offre prestiti a tasso agevolato per i progetti di realizzazione di infrastrutture.);
- introdurre regolamentazioni standard e trasparenti per settore per favorire la competizione tra i privati.

Infine si dovrebbe prevedere una valutazione indipendente al momento della rendicontazione che considerasse se il risultato sia stato raggiunto, come avviene nel Regno Unito attraverso l'operato del National Audit Office.

Riferimenti bibliografici

- Antellini Russo F. e Iossa E., Potenzialità e criticità del Partenariato, Pubblico Privato in Italia, 2008
- Anwandter L., Criticità, rischi e opportunità del PPP, divisione infrastrutturale BEI, 14/03/2007
- Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Linee guida sulla Finanza di Progetto dopo l'entrata in vigore del c.d."Terzo correttivo, 14/01/2009
- Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Regole ed efficienza per la modernizzazione dei contratti pubblici, Tavola rotonda 26/05/2009
- Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri, 27/03/2009
- Commissione delle Comunità europee, Libro Verde relativo ai partenariati pubblico-privati e al diritto Comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni, Bruxelles 30/4/2004
- Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, La finanza di progetto, Assemblea 9/04/2008
- European Commission, Eurostat Guidance on accounting rules for EDP, 20/08/2009
- Financial Accounts Working Group, Excessive deficit procedure, Public-Private Partnerships, Lussemburgo 10/11/2004
- Financial Accounts Working Group, ESA/EDP Methodology, New developments in Public-Private Partnerships, Lussemburgo 8-10/06/2009
- Giorgiantonio C. e Iossa E., Project finance in versione italiana, 18/11/2008
- Granara F., L'esperienza dell'istituto di credito: la bancabilità del progetto, 14/03/2007
- Harris S., Public Private Partnerships: delivering better Infrastructure services, Washington, D.C. 2004
- Massarutto A., I servizi pubblici locali e il vicolo cieco della gara, 25/09/2009
- Nicolai M., Finanza e sanità, 19/06/2009
- Quiggin J., Public Private Partnerships: options for improved risk allocation, 2006
- Rangone C., Finanza di progetto e servizi integrati, 21/11/2003
- UTFP, Partenariato Pubblico Privato: stato dell'arte, futuro e proposte, 12/2009
- www.utfp.it
- www.serco.com
- www.siop-lazio.it
- www.finlombarda.it

Informazioni per gli autori

La collana è aperta ad autori dell'Istat e del Sistema statistico nazionale, e ad altri studiosi che abbiano partecipato ad attività promosse dal Sistan (convegni, seminari, gruppi di lavoro, ecc.). Da gennaio 2011 essa sostituirà Documenti Istat e Contributi Istat.

Coloro che desiderano pubblicare sulla nuova collana dovranno sottoporre il proprio contributo alla redazione degli Istat Working Papers inviandolo per posta elettronica all'indirizzo iwp@istat.it. Il saggio deve essere redatto seguendo gli standard editoriali previsti, corredato di un sommario in italiano e in inglese; deve, altresì, essere accompagnato da una dichiarazione di paternità dell'opera. Per la stesura del testo occorre seguire le indicazioni presenti nel foglio di stile, con le citazioni e i riferimenti bibliografici redatti secondo il protocollo internazionale 'Autore-Data' del *Chicago Manual of Style*.

Per gli autori Istat, la sottomissione dei lavori deve essere accompagnata da una mail del proprio dirigente di Servizio/Struttura, che ne assicura la presa visione. Per gli autori degli altri enti del Sistan la trasmissione avviene attraverso il responsabile dell'ufficio di statistica, che ne prende visione. Per tutti gli altri autori, esterni all'Istat e al Sistan, non è necessaria alcuna presa visione. Tutti i lavori saranno sottoposti al Comitato di redazione, che valuterà la significatività del lavoro per il progresso dell'attività statistica istituzionale. La pubblicazione sarà disponibile su formato digitale e sarà consultabile on line.

Gli articoli pubblicati impegnano esclusivamente gli autori, le opinioni espresse non implicano alcuna responsabilità da parte dell'Istat. Si autorizza la riproduzione a fini non commerciali e con citazione della fonte.