



*Dipartimento per la Programmazione
e il coordinamento della politica economica*

La riforma dei contratti pubblici
Il nuovo Codice e la disciplina attuativa.
Partenariato Pubblico Privato e Project finance

Marco Tranquilli
Pasquale Marasco

Roma 19.07.2016

Attività del DIPE in tema di PPP

Le nuove funzioni del DIPE in tema di PPP (art. 1, comma 589 della L. n. 208/2015 - Legge di Stabilità 2016)

- ✓ Assistenza tecnica, legale e finanziaria alle PA, in tutte le fasi dei procedimenti attraverso cui si realizzano progetti in Partenariato Pubblico Privato;
- ✓ Raccolta dei dati e il monitoraggio ai fini della stima dell'impatto sul bilancio pubblico delle operazioni in PPP specificate nella decisione EUROSTAT 11 febbraio 2004, in funzione della loro contabilizzazione *on – off balance*;
- ✓ Attivazione di rapporti di collaborazione con istituzioni, enti ed associazioni operanti nei settori di interesse, anche attraverso la presenza istituzionale in contesti internazionali sui temi del PPP e la partecipazioni a gruppi di lavoro inter-istituzionali;
- ✓ Promozione e diffusione, all'interno della PA, di modelli di Partenariato Pubblico Privato per la realizzazione e gestione di opere pubbliche o di pubblica utilità, utilizzando tecniche di finanziamento con ricorso a capitali privati.

Perché il PPP?



Superamento Gap Infrastrutturale



Sviluppo delle infrastrutture a livello nazionale e locale



Necessità di rispetto di vincoli di bilancio



Contenimento della spesa per investimento e ottimizzazione dei costi operativi



Coinvolgimento di risorse e competenze private in tutte le fasi di gestione dell'opera



Trasferimento ottimale dei rischi al settore privato

In un'operazione di PPP coesistono in tutto o in parte:



Vantaggi

- Incremento del potenziale di dotazione infrastrutturale a parità di risorse pubbliche impiegate
- Ottimizzazione della gestione delle diverse attività riguardanti il progetto attraverso il coinvolgimento di soggetti specializzati
- Miglioramento dell'efficacia della fase di programmazione degli interventi
- Razionalizzazione del processo di identificazione degli investimenti
- Ripartizione dei rischi e dei ricavi secondo le possibilità e le esigenze dei partecipanti al progetto
- Miglioramento della qualità e dell'efficienza complessiva delle infrastrutture realizzate e dei servizi erogati (tempi, gestione)
- Maggiore coinvolgimento dei soggetti finanziatori al successo dell'iniziativa

Criticità

- Complessità del procedimento di identificazione e corretta allocazione dei rischi tra le parti
- Maggiori costi di strutturazione dell'operazione
- Assenza di preliminari verifiche sulla reale convenienza del ricorso al PPP
- Scarsa capacità delle amministrazioni pubbliche nel confrontarsi con la controparte privata

PPP: la classificazione a livello europeo



Quale tipologia di Partenariato?

PPP/PF: Una prima classificazione delle opere



Opere a tariffazione diretta sull'utenza

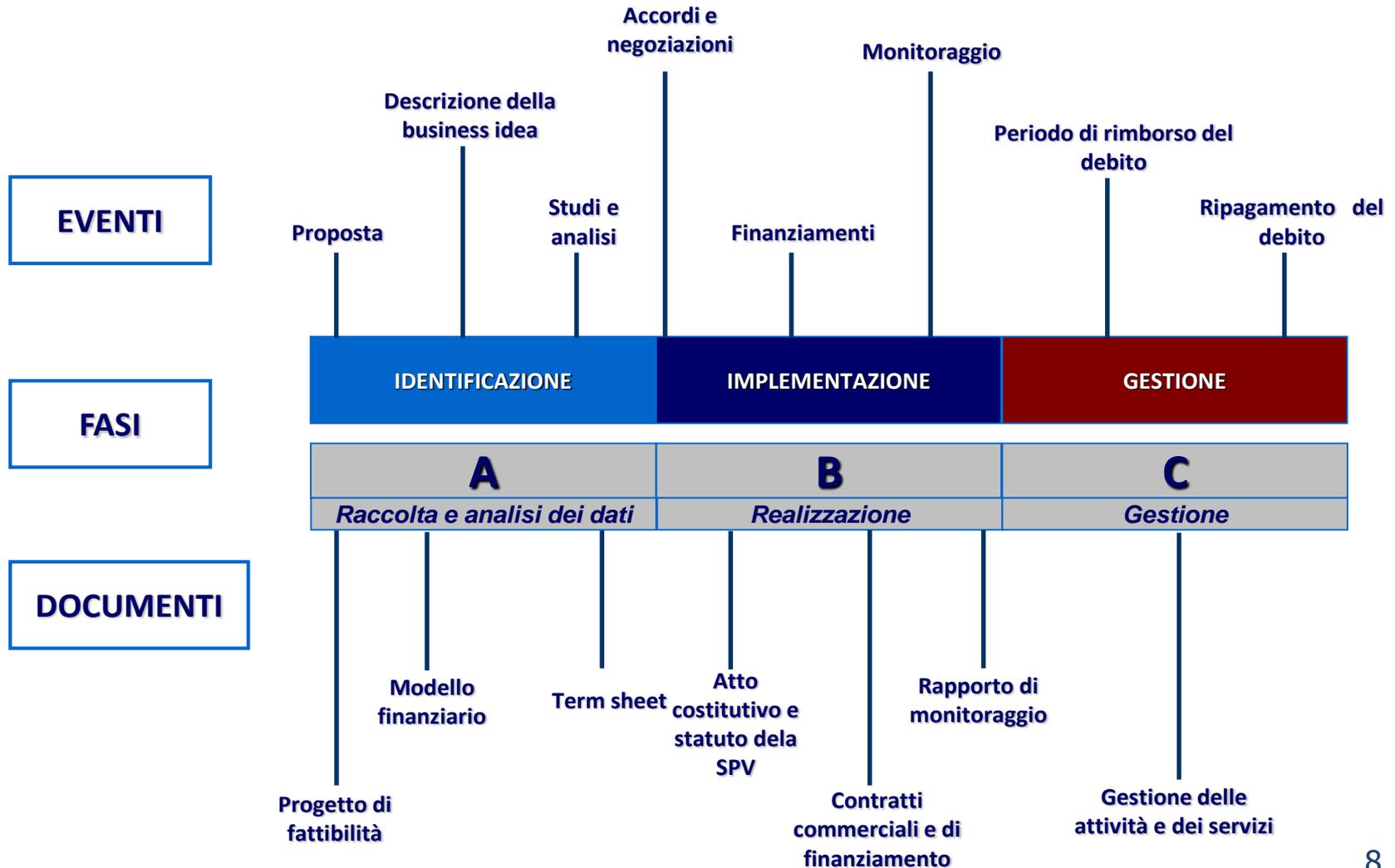
- La maggior parte dei ricavi dipende dagli utilizzatori di mercato e consente, di norma, il recupero degli investimenti e dei costi operativi
 - Rischio di gestione riflette l'andamento della domanda di mercato
 - Opere caratteristiche: autostrade, parcheggi, termovalorizzatori, cimiteri
- 



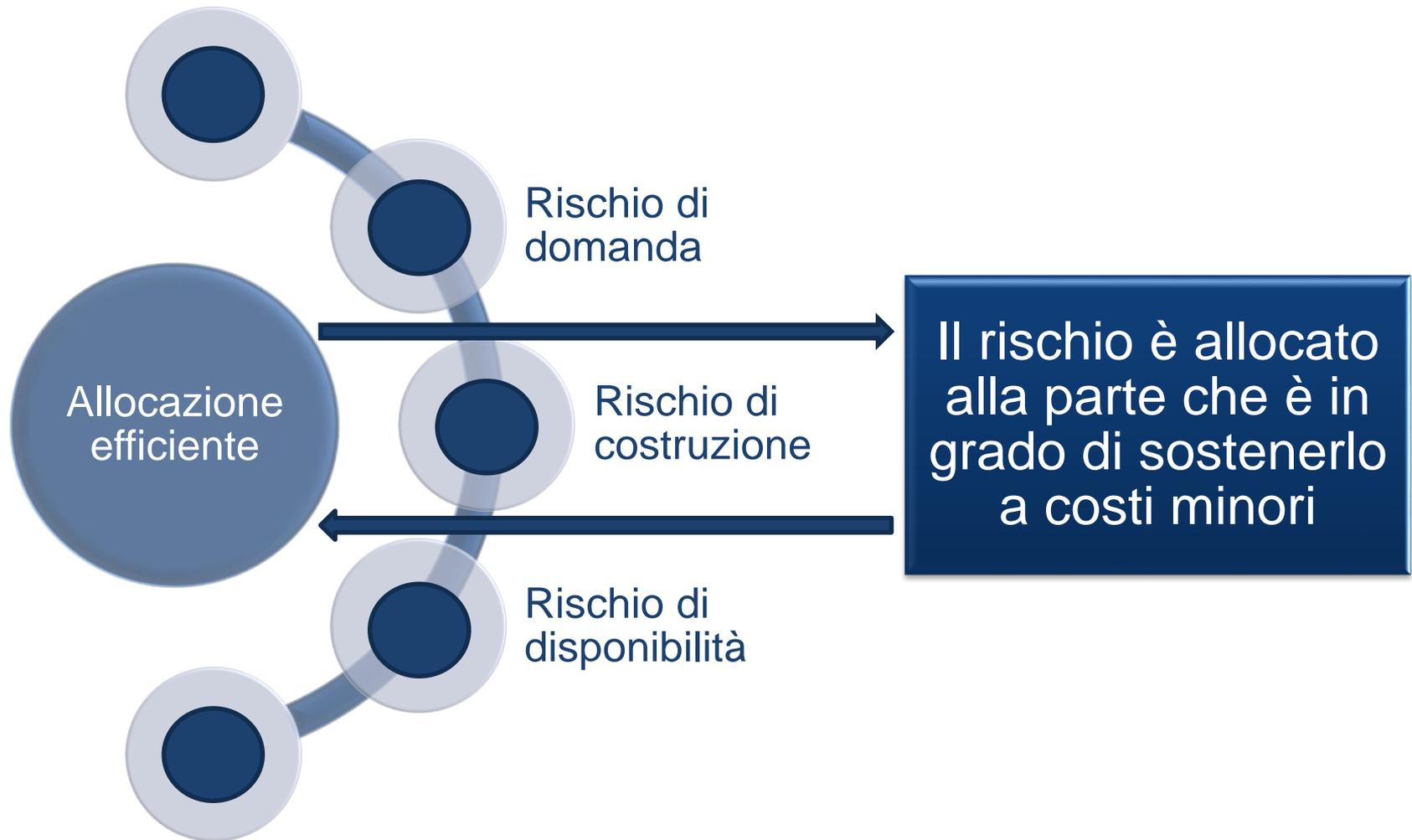
Opere in cui la Pubblica Amministrazione è principale acquirente dei servizi

- Il rischio di gestione è direttamente connesso alla variazione del canone/contributo in conto gestione al verificarsi di eventi contrattualizzati
 - Ambito di applicazione della normativa Eurostat
 - Opere caratteristiche: ospedali, scuole, carceri, TPL
- 

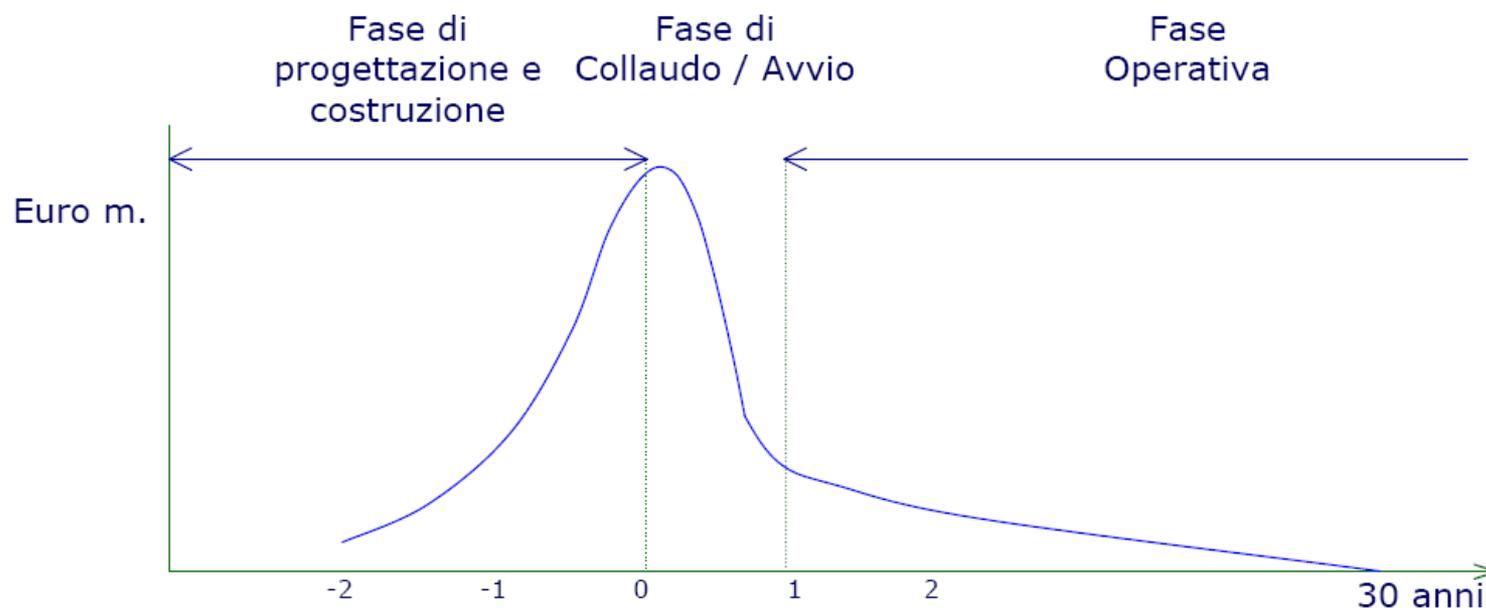
Le fasi di strutturazione di un'operazione di PPP-PF



Partenariato Pubblico Privato e *Project Finance*: allocazione dei rischi



PPP: Fasi temporali d' identificazione dei rischi



Progettazione e Costruzione

- ✓ Rischio di progettazione
- ✓ Rischio di costruzione
- ✓ Rischio di mancato completamento

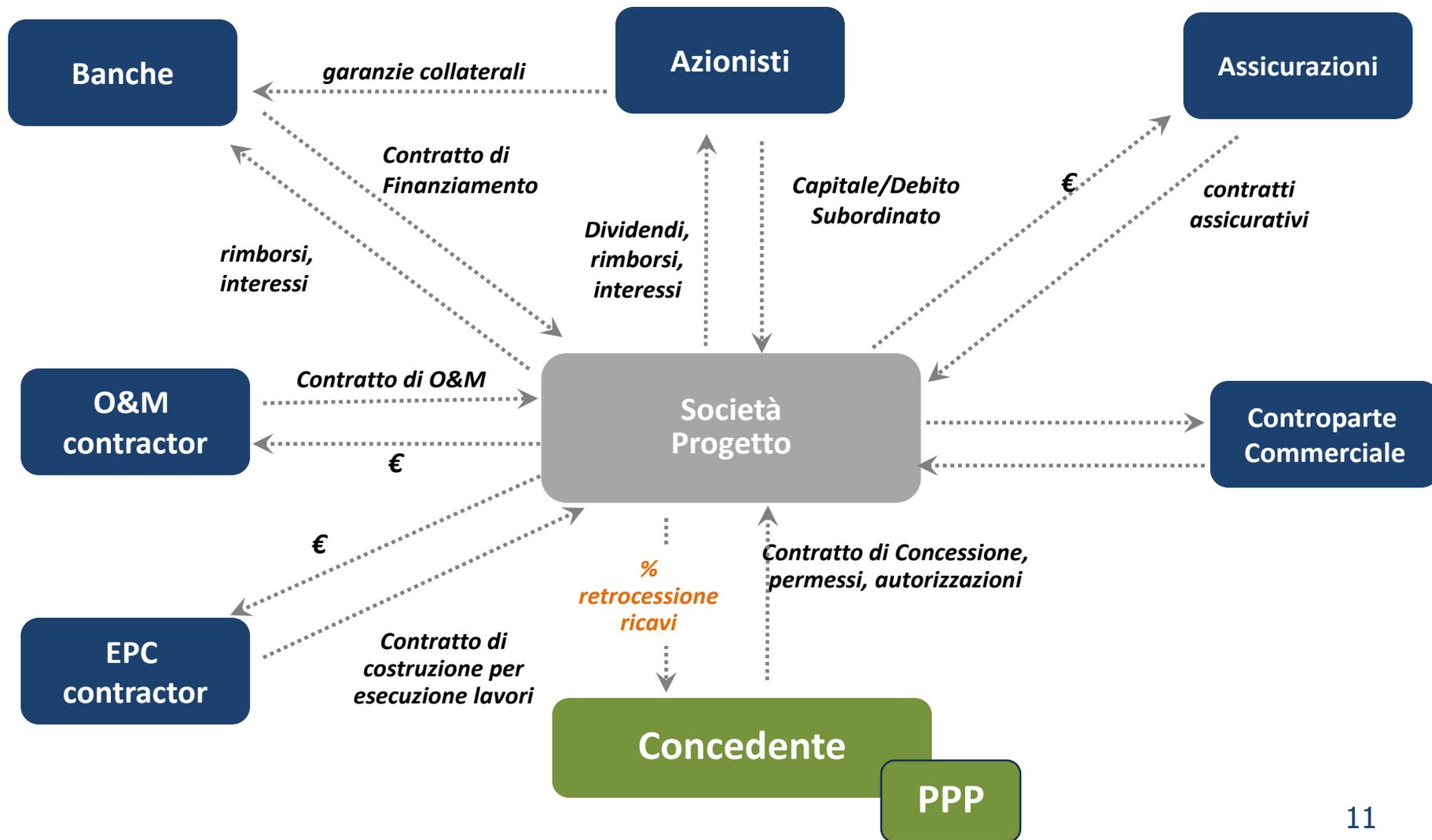
Collaudo/ Avvio

- ✓ Rischio di corrispondenza output alle specifiche
- ✓ Rischio di ritardi nei collaudi

Gestione

- ✓ Rischio di performance
- ✓ Rischio di variazione dei costi e dei ricavi
- ✓ Rischio di forza maggiore
- ✓ Rischio normativo

Partenariato Pubblico Privato e Project Finance: Schema DBFO-T



Sviluppi normativi del PPP in Italia

1998

- La «Merloni *Ter*» incoraggia l'utilizzo del PPP

2006

- Introduzione del Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. 163/2006)

2007

- Introduzione della locazione finanziaria per le opere pubbliche

2008

- Consolidamento del *framework* legislativo, correttivo al Codice dei Contratti Pubblici (cd. terzo Decreto correttivo)

2011

- Introduzione delle misure di agevolazione fiscale per le operazioni in PPP: defiscalizzazione

2012

- Introduzione del contratto di disponibilità, dei Project bond, del credito d'imposta e ampliamento del PPP alla nautica di diporto

2013

- Interventi normativi che facilitano la bancabilità delle operazioni

2016

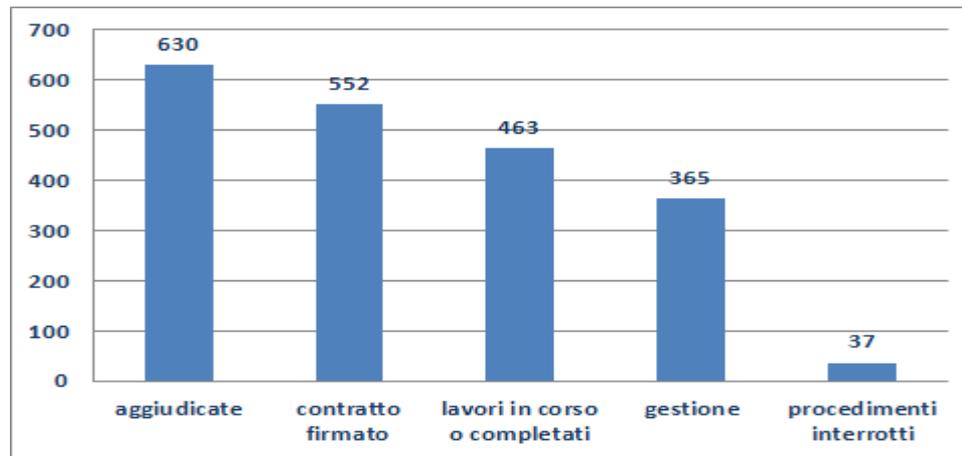
- Nuovo Codice degli appalti pubblici e delle concessioni

Tra il 2006 e il 2016: 41 modifiche normative al PPP nel D.Lgs. 163/2006 12

Effetti delle modifiche legislative sul Nuovo Codice

Legge Merloni

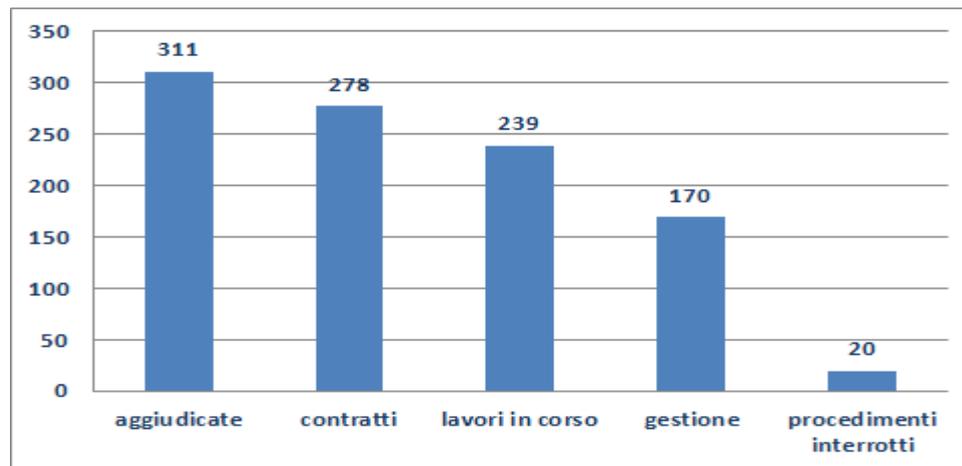
Contratti firmati: 87%
Cantieri aperti: 73%
Gestione: 57%



Fonte dati DIPE Cresme

Codice dei contratti pubblici

Contratti firmati: 89%
Cantieri aperti: 76%
Gestione: 55%

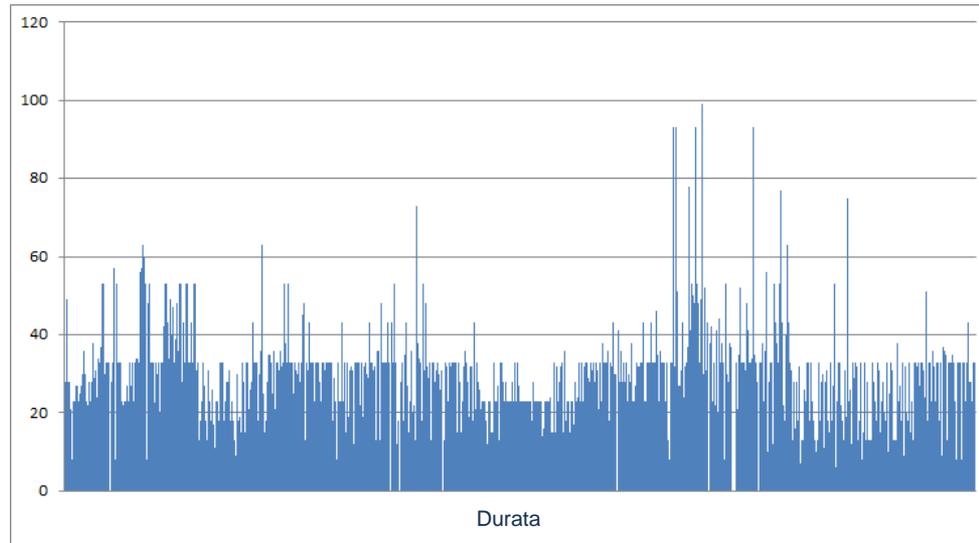
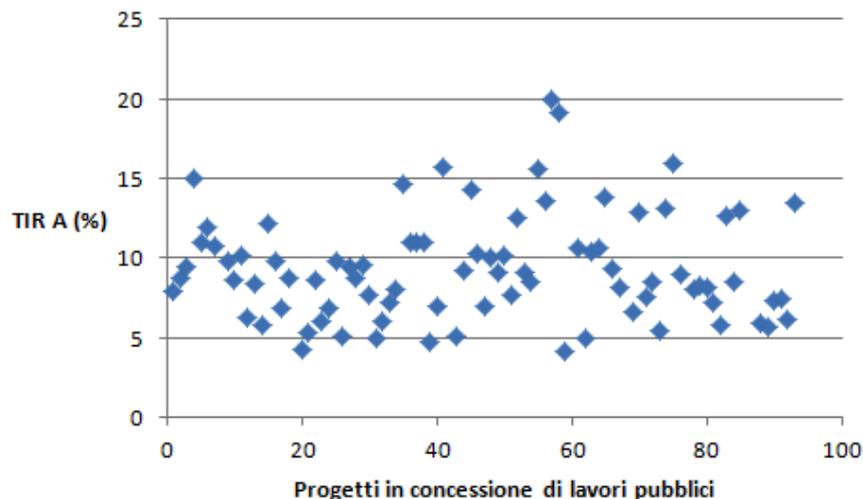


Fonte dati DIPE Cresme

DIPE 2015 studio su 1000 concessioni. I principali risultati: la durata media in Italia

Rendimento azionisti medio 9,45%

Durata Media concessioni: 29 anni

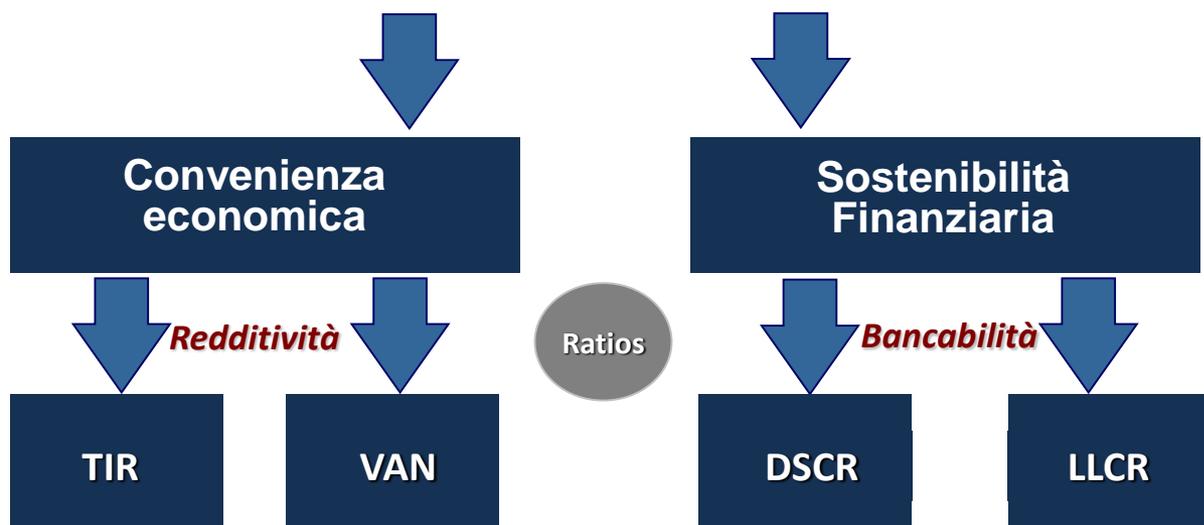


Fonte: Dati DIPE-Cresme

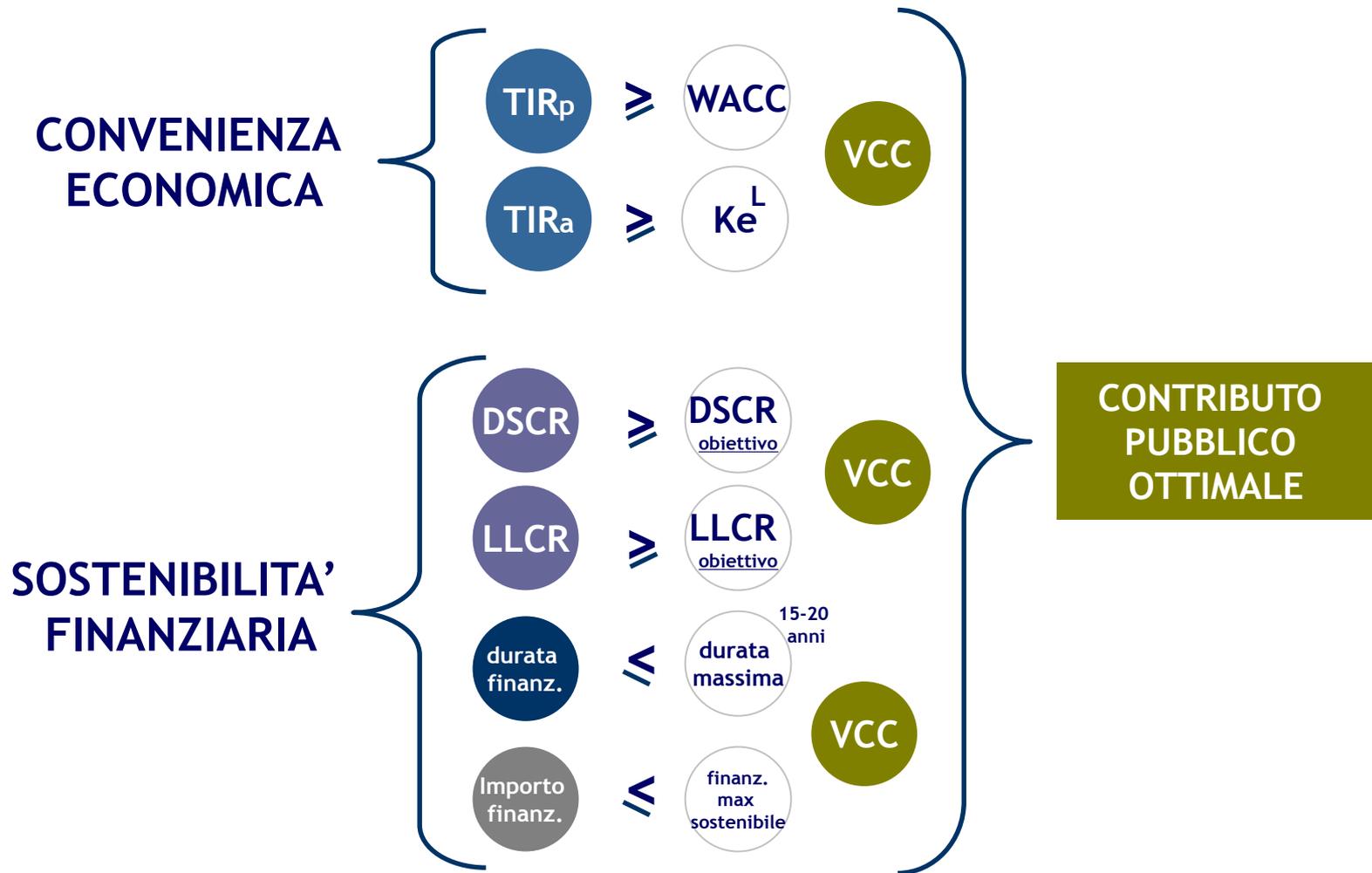


Art.165 comma 2 e art. 180 comma 3 Nuovo Codice dei contratti pubblici

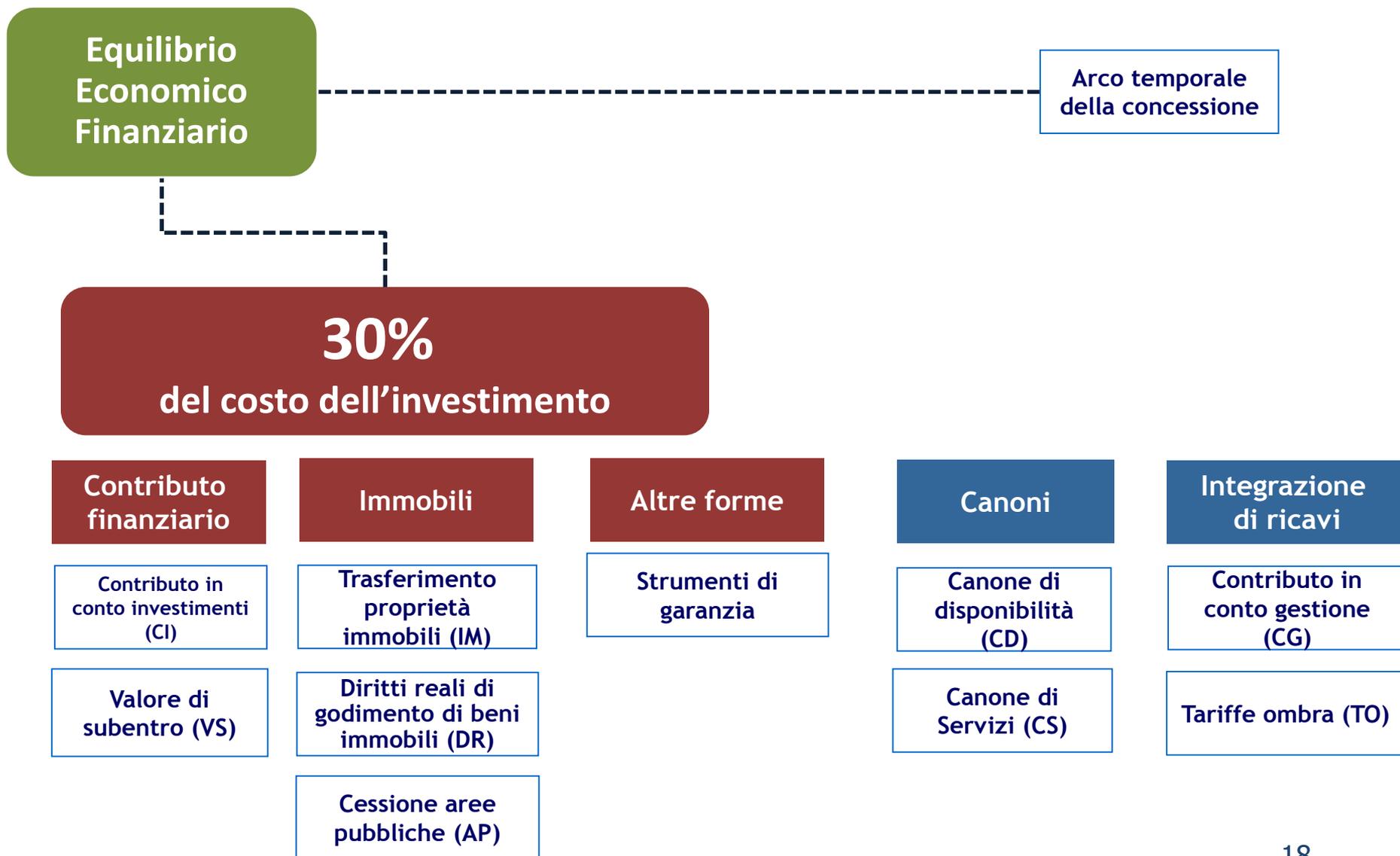
L'Equilibrio economico finanziario definito dall'art. 3, comma 1, lettera fff) rappresenta il presupposto per la corretta allocazione dei rischi tra le parti



Equilibrio economico finanziario e contributo pubblico

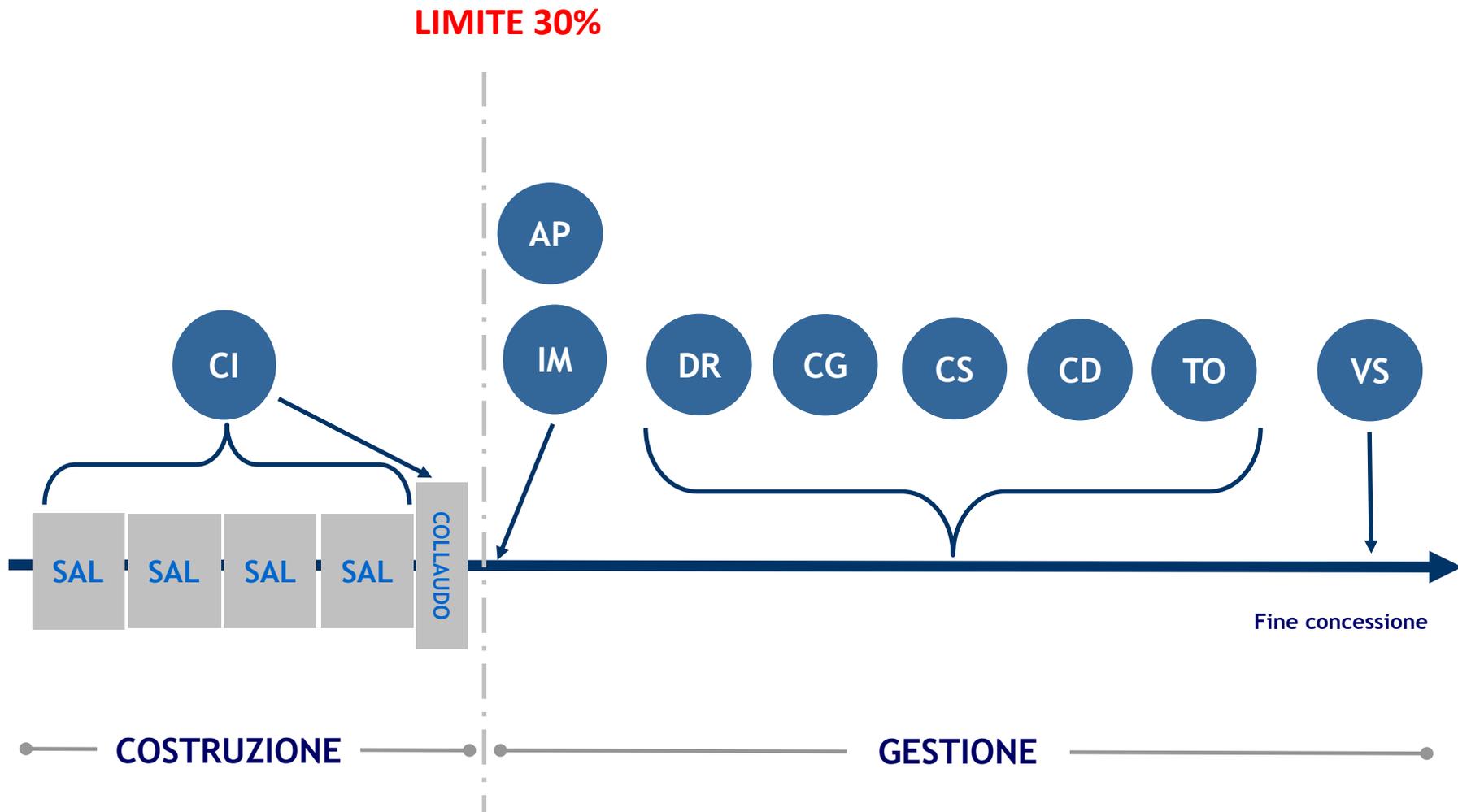


Forme di contribuzione pubblica: il limite del 30% del nuovo Codice



Art. 165 comma 2 – Art. 180 comma 6: “Riconoscimento del Prezzo + Garanzie pubbliche + Ulteriori meccanismi di finanziamento”

Contributo Pubblico: tempistica di erogazione



Finanziamento pubblico



Garanzie pubbliche



Clausole di fine contratto



Valore di riscatto
dell'*asset*

In presenza di qualsiasi meccanismo in virtù del quale il *partner* pubblico sopporta la maggior parte dei rischi di progetto, l'*asset* realizzato dovrà essere classificato *on balance*.

Finanza di Progetto nel Nuovo Codice: procedura a gara unica (art. 183, commi 1-14 del D.Lgs. n. 50/2016)

- ✓ La PA pubblica il bando di gara ponendo a base di gara il progetto di fattibilità predisposto dalla PA medesima
- ✓ Le offerte devono contenere un progetto definitivo, una bozza di convenzione, un piano economico-finanziario asseverato da un istituto di credito, nonché la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione e dare conto del preliminare coinvolgimento di uno o più istituti finanziatori nel progetto.
- ✓ L'amministrazione esamina le offerte, redige una graduatoria, nomina promotore il soggetto che ha presentato l'offerta migliore e, quindi, pone in approvazione il progetto definitivo. In questa fase, il Promotore deve procedere alle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'approvazione del progetto, senza che ciò comporti alcun onere aggiuntivo.
- ✓ Se il Promotore non accetta di modificare il progetto, la PA ha facoltà di richiedere progressivamente ai concorrenti successivi l'accettazione delle modifiche alle stesse condizioni proposte al Promotore.

Finanza di progetto nel Nuovo Codice: opere fuori programmazione (art. 183, commi 15-20 del D.Lgs. n. 50/2016)

✓ Gli operatori economici possono presentare alla PA proposte relative a lavori pubblici o di pubblica utilità non presenti negli strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrice. La proposta contiene, tra l'altro: progetto di fattibilità, bozza di convenzione e di piano economico-finanziario asseverato.

✓ Entro i successivi 3 mesi la PA valuta la fattibilità della proposta e, a tal fine, può invitare il Proponente ad apportare le modifiche necessarie all'approvazione. Il progetto di fattibilità, eventualmente modificato, è inserito negli strumenti di programmazione ed è posto in approvazione. Il progetto approvato è posto a base di gara per l'affidamento di una concessione alla quale è invitato il proponente che può esercitare il diritto di prelazione.

Tre ipotesi

Non sono state presentate offerte economicamente più vantaggiose: la concessione è aggiudicata al Promotore

Sono state presentate offerte economicamente più vantaggiose: entro 15 giorni il Promotore può esercitare il diritto di prelazione impegnandosi ad adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte dall'aggiudicatario

Sono state presentate offerte economicamente più vantaggiose e il promotore non esercita la prelazione: la concessione è aggiudicata al miglior offerente che dovrà rimborsare al Promotore l'importo delle spese per la predisposizione dell'offerta