



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



Le novità del Partenariato Pubblico Privato

Pasquale Marasco

Udine 30.06.2016

Attività del DIPE in tema di PPP

L'art. 1, comma 589 della L. n. 208/2015 (Legge di Stabilità 2016) ha soppresso l'UTFP trasferendo le relative funzioni al DIPE

- ✓ 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

Partenariato Pubblico Privato e *Project Finance*: elementi di base

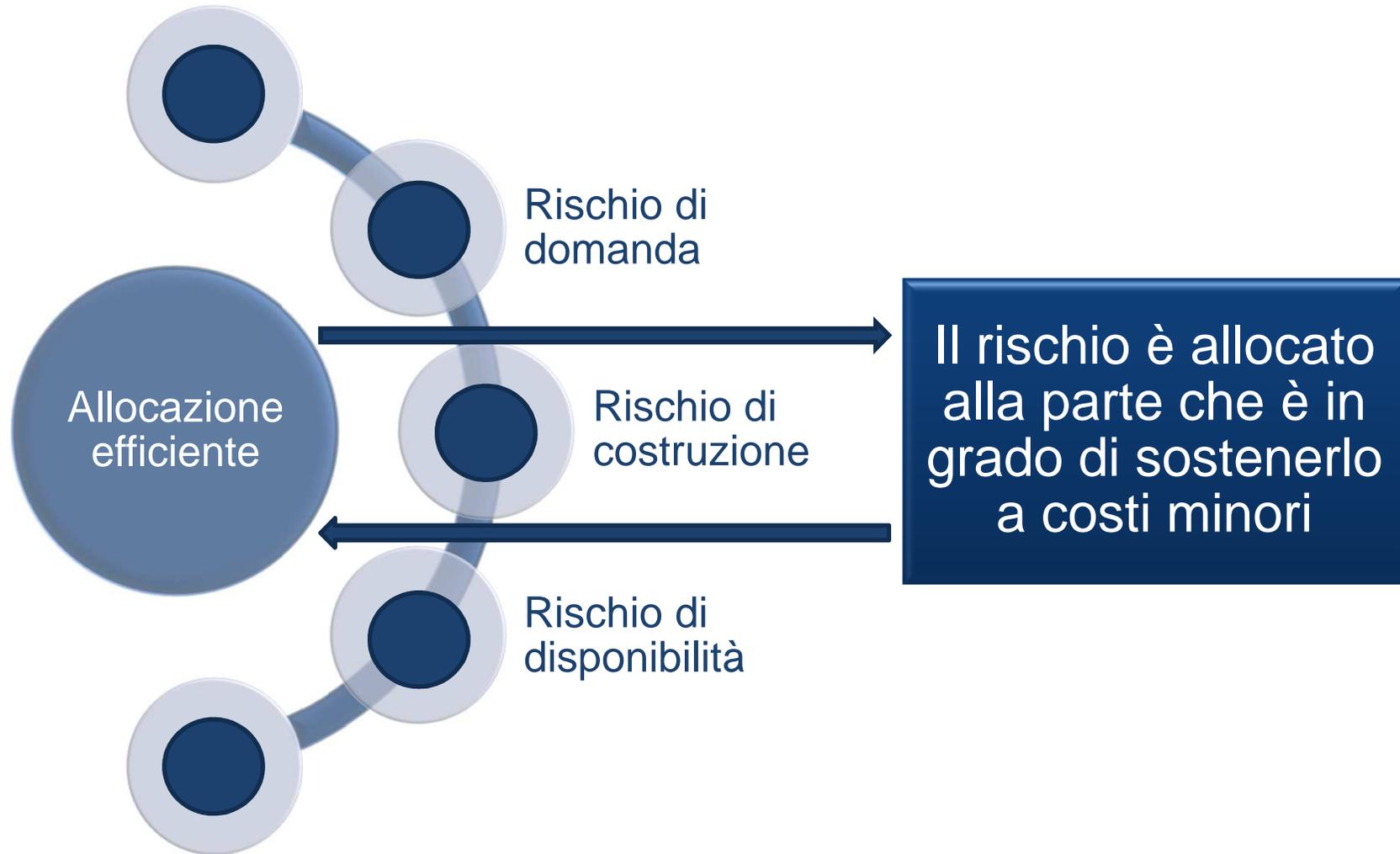
Vantaggi

- 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

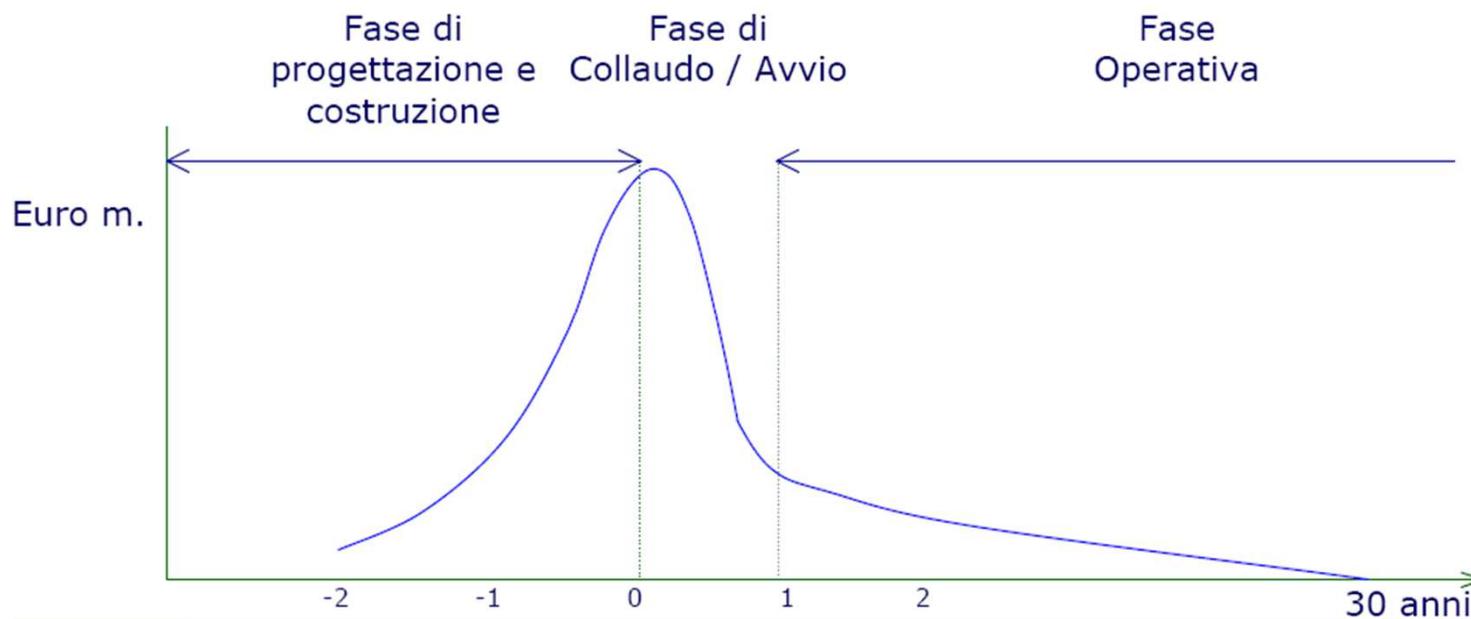
Partenariato Pubblico Privato e *Project Finance*: Schema Generale



Partenariato Pubblico Privato e Project Finance: Schema Generale

	Partner privato	PA
Rischi di costruzione	✓	
Rischi di domanda	✓	✓
Rischi di disponibilità	✓	
Rischi cambiamenti legislativi		✓
Rischi tecnologici	✓	
Rischi finanziari	✓	
Rischi forza maggiore		✓
Rischi ambientali	✓	✓

PPP: Fasi temporali d' identificazione dei rischi



Progettazione e Costruzione

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

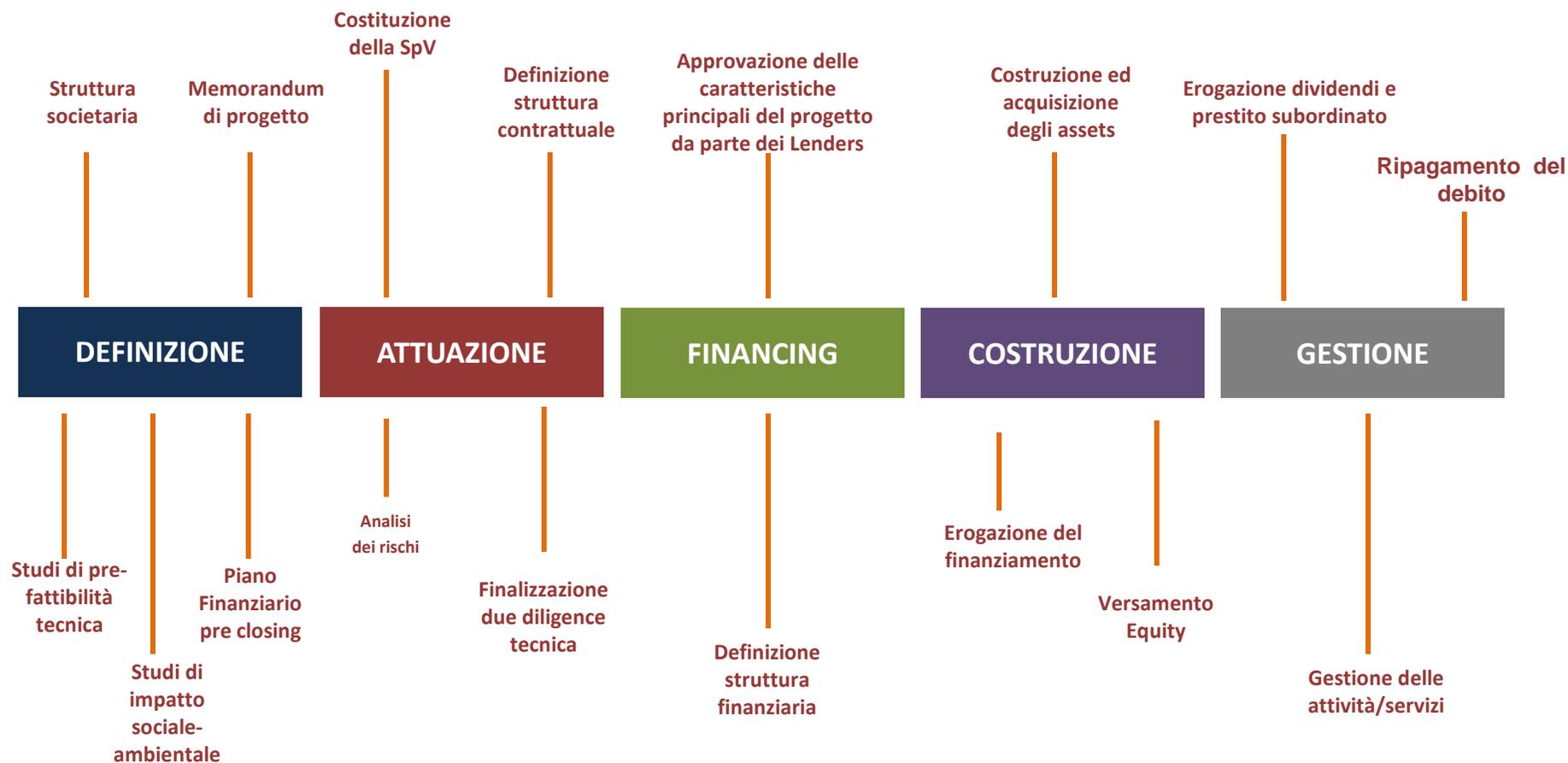
Collaudo/ Avvio

- ✓ 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



PPP: la classificazione a livello europeo



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

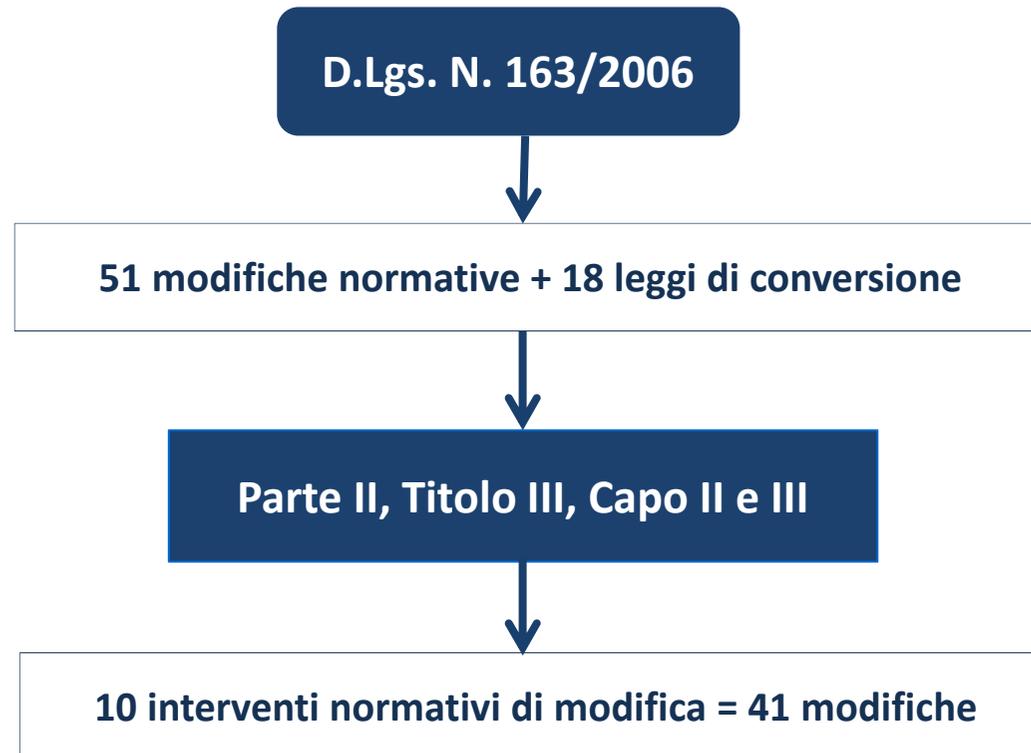
2013

- Interventi normativi che facilitano la bancabilità delle operazioni

2016

- Nuovo Codice degli appalti pubblici e delle concessioni

Le modifiche al Codice dei contratti pubblici



**Problematiche di accesso
al credito**

**Effettiva
esecuzione
dei contratti**

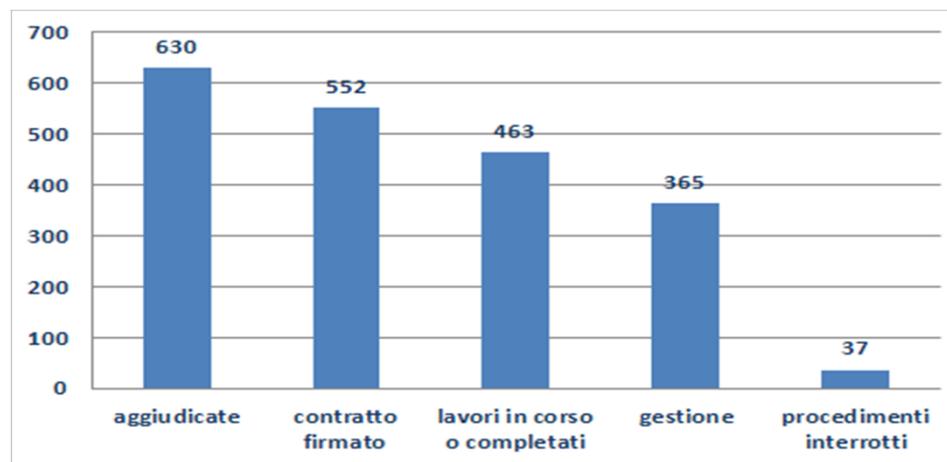
**Tempistiche di
realizzazione opere**

**Semplificazione
procedurale**

Effetti delle variazioni

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

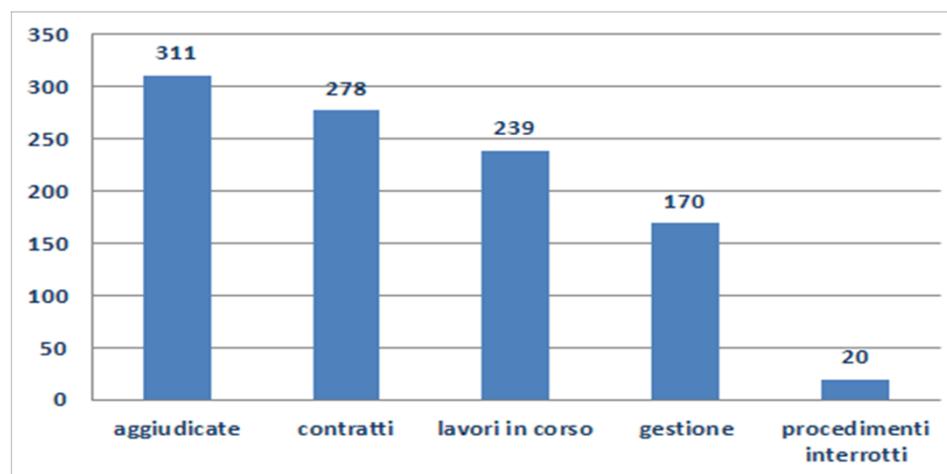
Legge Merloni



Fonte dati DIPE Cresme

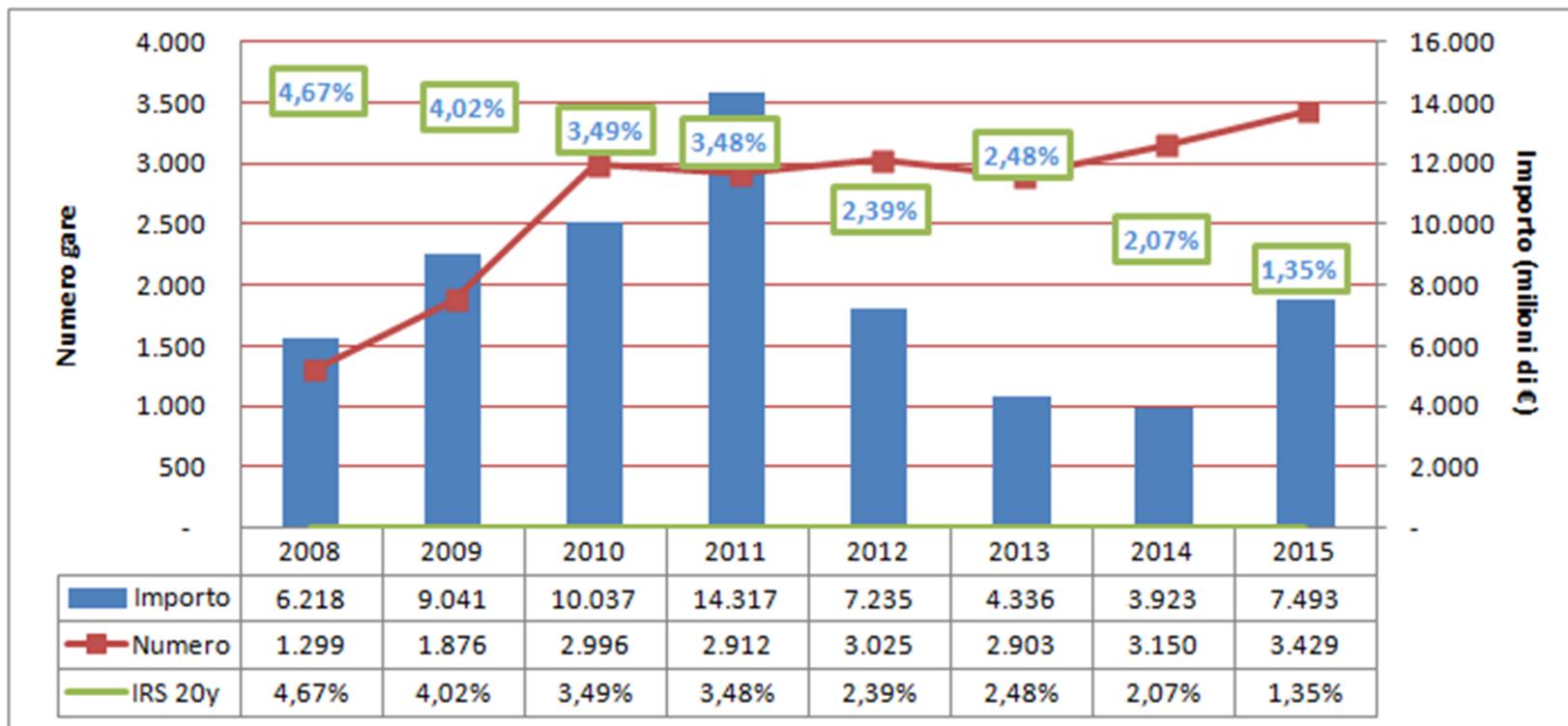
Codice dei contratti pubblici

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



Fonte dati DIPE Cresme

Trend Bandi vs. IRS 20y



Fonte dati DIPE Cresme

PPP: la classificazione del D.Lgs. 50/2016

PPP

Concessione di costruzione e gestione

Concessione di servizi

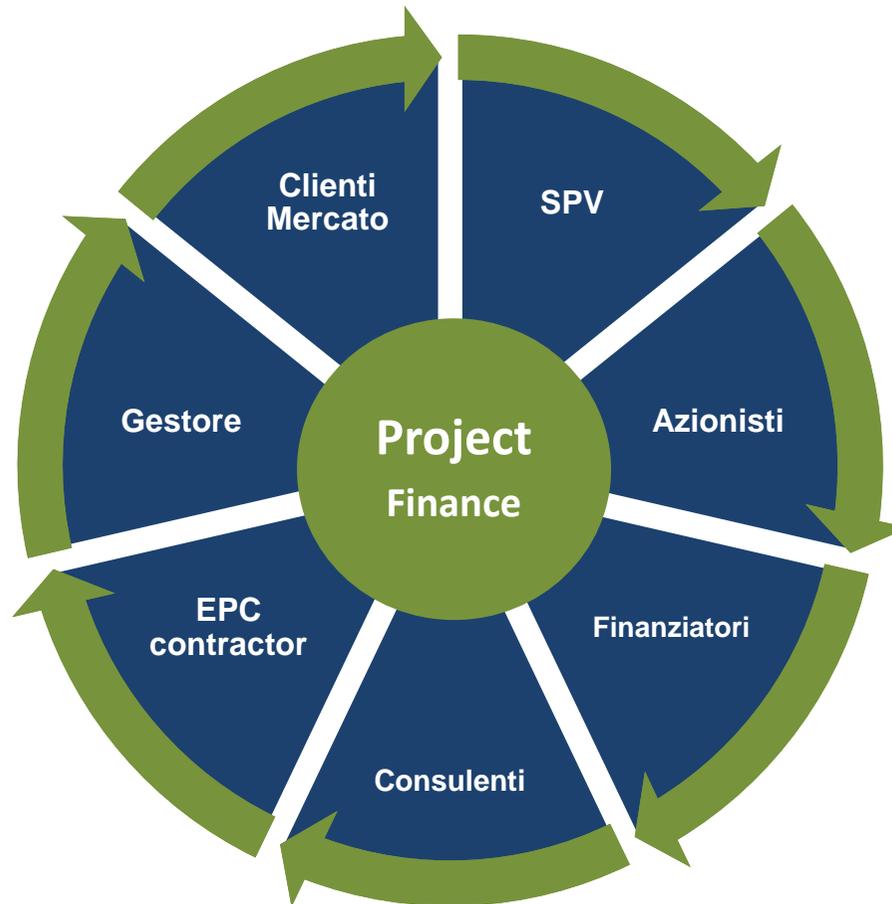
Locazione finanziaria di opere pubbliche

Sponsorizzazione

Contratto di disponibilità

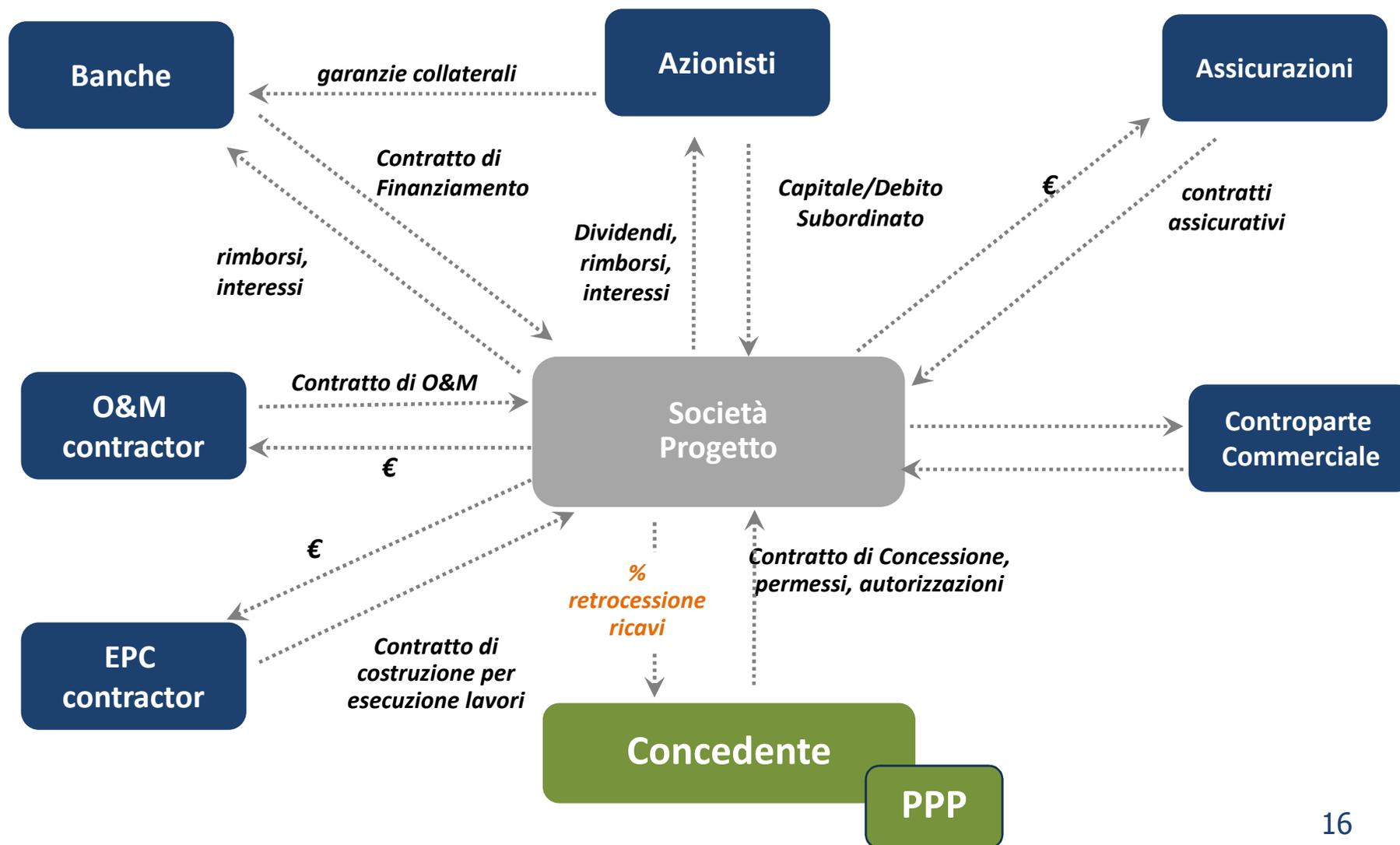
**Ogni altra procedura di realizzazione in
partenariato di opere o servizi**

Partenariato Pubblico Privato e Project Finance: i soggetti coinvolti



La complessità di un'operazione di Project Finance comporta l'interazione di diversi soggetti con ruoli e competenze differenti

Partenariato Pubblico Privato e Project Finance: Schema DBFO-T



Concessione VS PPP

Concessione
Artt. 164-178

PPP
Artt. 179-191

La maggior parte dei ricavi
provviene dalla vendita dei
servizi resi al mercato

La maggior parte dei ricavi
provviene dal canone
riconosciuto dal concedente

**Equilibrio
Economico
Finanziario**

Trasferimento rischio
operativo all'operatore
economico

Trasferimento costruzione e
disponibilità e nei casi di
attività redditizia all'esterno
del rischio di domanda
all'operatore economico

Forme di contribuzione pubblica

Equilibrio
Economico
Finanziario

Arco temporale
della concessione

30%
del costo dell'investimento

**Contributo
finanziario**

Contributo in
conto investimenti
(CI)

Valore di
subentro (VS)

Immobili

Trasferimento
proprietà
immobili (IM)

Diritti reali di
godimento di beni
immobili (DR)

Cessione aree
pubbliche (AP)

Altre forme

Strumenti di
garanzia

Canoni

Canone di
disponibilità
(CD)

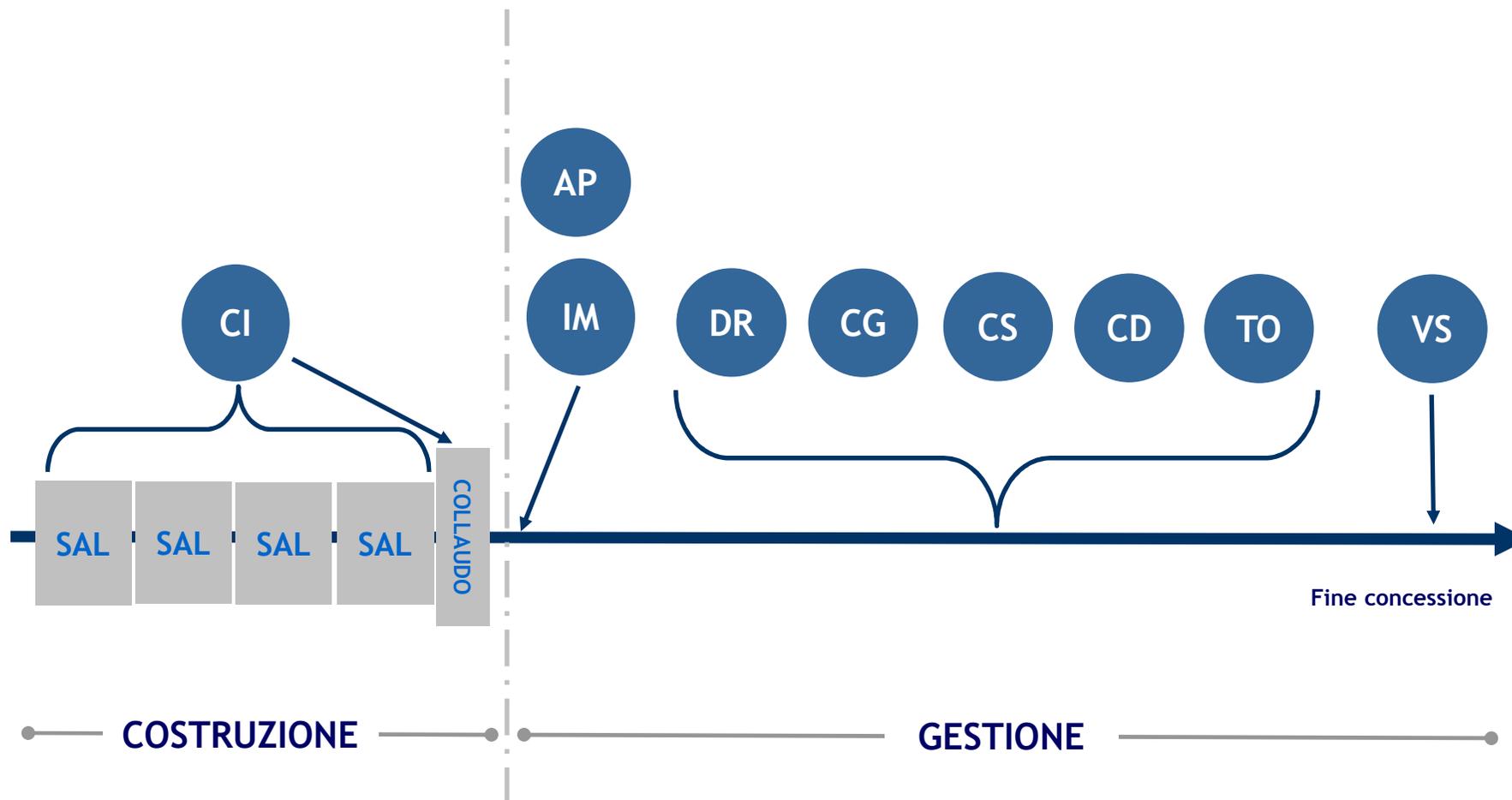
Canone di
Servizi (CS)

**Integrazione
di ricavi**

Contributo in
conto gestione
(CG)

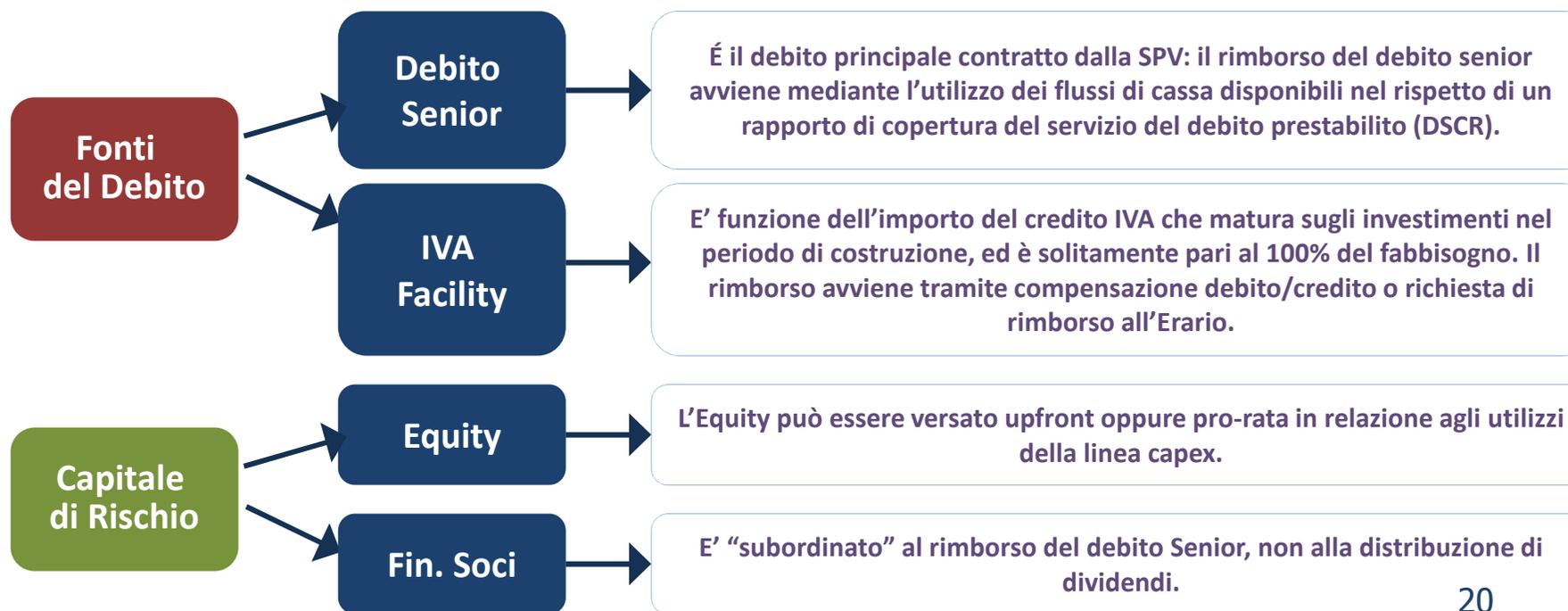
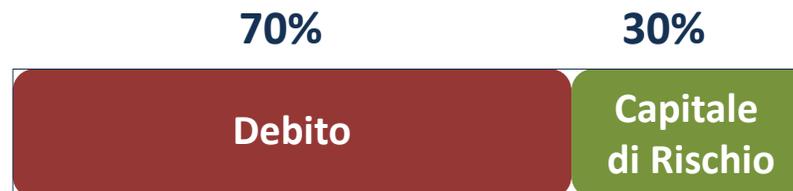
Tariffe ombra (TO)

Contributo Pubblico: tempistica di erogazione



Partenariato Pubblico Privato e Project Finance: il fabbisogno finanziario

La struttura di un'operazione di *Project Finance* è caratterizzata da un'elevata leva finanziaria. Il rapporto debito/capitale proprio è molto più elevato rispetto ad altre tipologie di operazioni.



Partenariato Pubblico Privato e Project Finance: le varie tipologie di TIR

PROGETTO

IRR_P^U

- Redditività del progetto nell'alternativa *all equity (unlevered)* come se l'investimento fosse interamente coperto con capitale proprio (100%)

IRR_P^L

- Redditività del capitale investito del progetto in riferimento al totale delle fonti finanziarie (*equity* e debito) impiegate (*levered*)

AZIONISTI

IRR_E

- Redditività del solo capitale proprio sottoscritto per la copertura finanziaria dell'investimento (obiettivo minimo)

IRR_S

- Redditività per gli *shareholder* sul totale delle fonti impiegate (*equity* + prestito subordinato) lato azionisti (redditività effettiva)

IRR_{CFs}

- Redditività calcolata sulla base del totale della cassa a disposizione per gli *shareholder* (obiettivo massimo)

Partenariato Pubblico Privato e Project Finance

La redditività degli Azionisti



Partenariato Pubblico Privato e Project Finance: la struttura finanziaria (1)

Per “vestire” un progetto della struttura finanziaria più efficace, e determinarne quindi la bancabilità, si considerano e si parametrano i seguenti indici:

Debt Service Coverage Ratio

DSCR

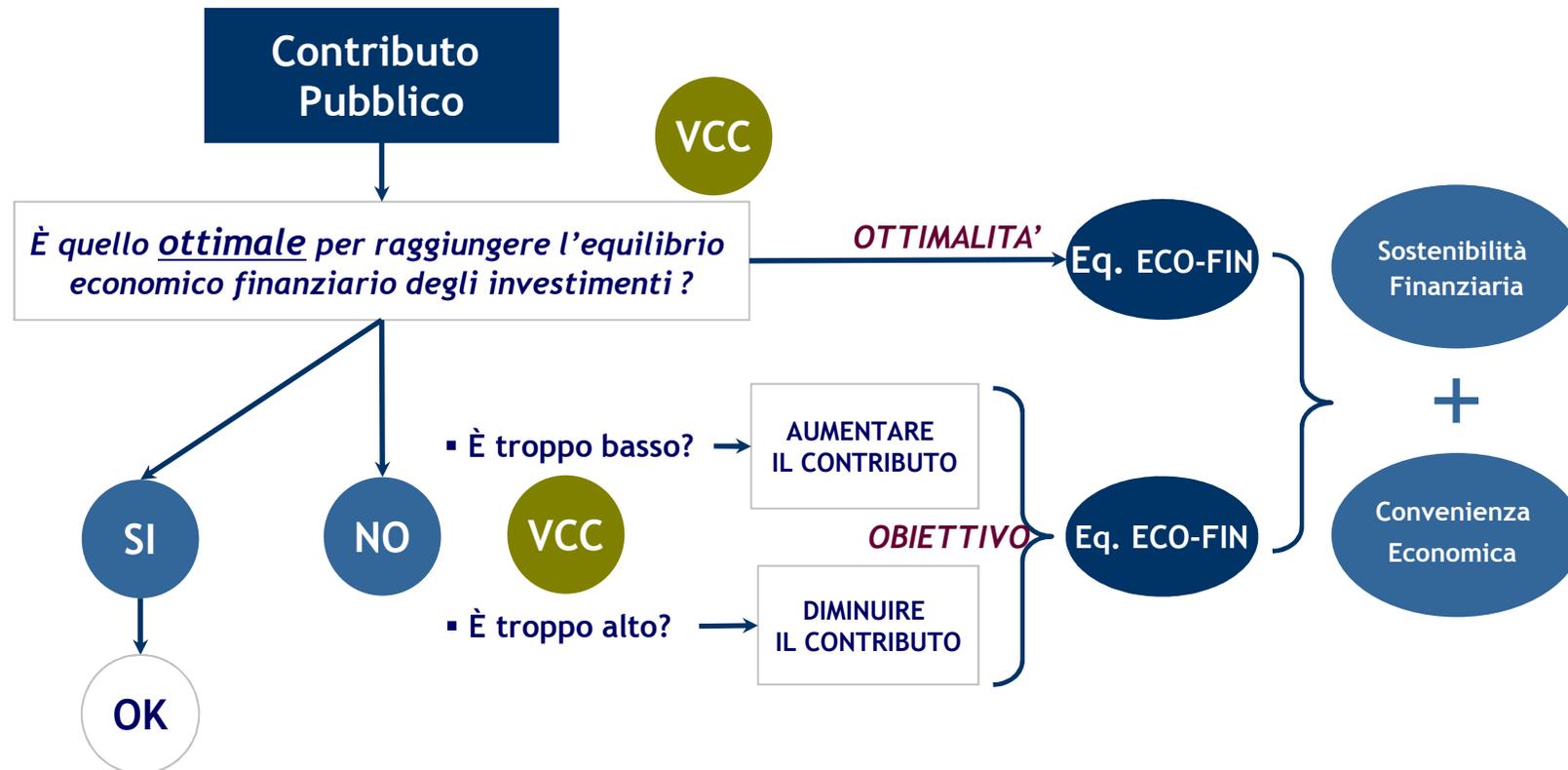
Loan Life Coverage Ratio

LLCR

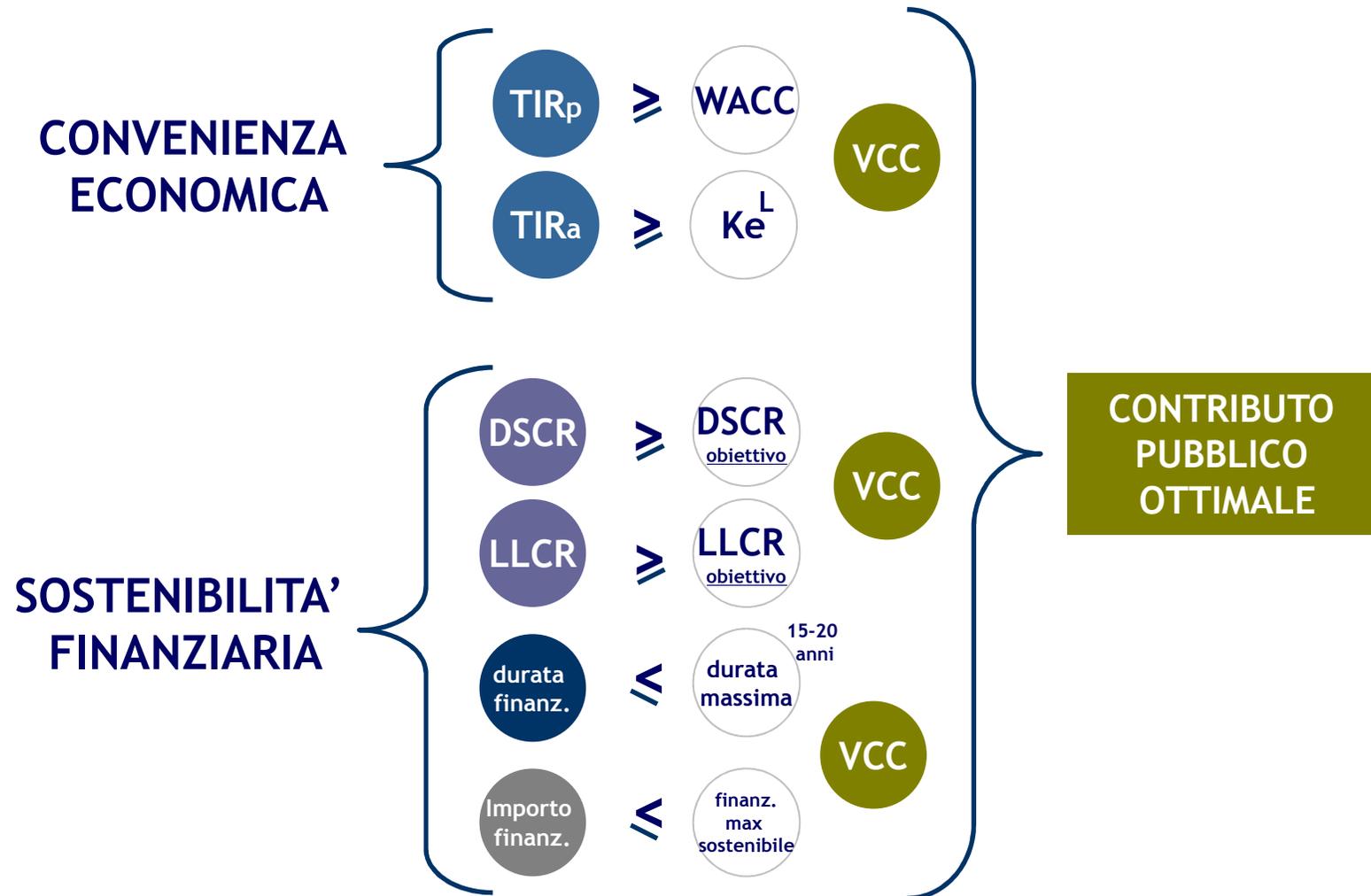
Project Life Coverage Ratio

PLCR

Contributo Pubblico: valutazione



Contributo Pubblico: valutazione



Finanza di Progetto: 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: 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

Il contratto di concessione di costruzione e gestione: la durata della concessione

Art. 143 del D.Lgs. 163/2006:

- a) non superiore a 30 anni;
- b) non superiore a 50 anni per le opere superiori al miliardo di euro, al fine di assicurare il rientro del capitale investito e l'equilibrio del PEF (art. 42, D.L. 201/2011).

Art. 168 del D.Lgs. 50/2016:

- la durata della concessione è limitata ed è determinata in funzione dei lavori o servizi richiesti al concessionario. La stessa è commisurata al valore della concessione e alla complessità organizzativa dell'oggetto della stessa;
- la durata massima della concessione non può essere superiore al periodo di tempo necessario al recupero degli investimenti da parte del concessionario individuato sulla base di criteri di ragionevolezza, insieme ad una remunerazione del capitale investito, tenuto conto degli investimenti specifici come risultante dal piano economico-finanziario.

Il regime delle cd. “sopravvenienze”

Art. 175 del D.Lgs. 50/2016:

Le concessioni possono essere modificate senza una nuova procedura di gara:

-le modifiche sono state previste nei documenti di gara iniziali in clausole chiare, precise e inequivocabili che, tuttavia, non possono alterare la natura generale della concessione; in ogni caso **non è prevista la proroga della durata della concessione**;

-per lavori o servizi supplementari che si sono resi necessari e non erano inclusi nella concessione;

-ove ricorrano le seguenti condizioni:

- la necessità di modifica derivi da circostanze che una stazione appaltante non ha potuto prevedere utilizzando l'ordinaria diligenza;
- la modifica non alteri la natura generale della concessione;
- se le modifiche non sono sostanziali;

-se le modifiche sono al di sotto della soglia fissata dall'art. 35 e il 10% del valore della concessione iniziale.

Concessione e PPP: previsioni dirette a favorire la bancabilità

Art. 165 del D.Lgs. 50/2016 (Concessione)

- a) l'amministrazione aggiudicatrice può indire, prima della scadenza per la presentazione delle offerte, una consultazione preliminare con gli operatori economici invitati diretta a verificare eventuali criticità del progetto sotto il profilo della finanziabilità, potendo prevedere l'aggiornamento degli atti di gara;
- b) il bando può prevedere che l'offerta sia corredata dalla dichiarazione sottoscritta da istituti finanziatori di manifestazione di interesse a finanziare l'operazione;
- c) risoluzione del contratto in caso di mancato perfezionamento del contratto di finanziamento entro 12 mesi dalla sottoscrizione del contratto di concessione. In tal caso il concessionario non avrà diritto ad alcun rimborso. In caso di parziale finanziamento si può prevedere che il contratto rimanga valido limitatamente alla parte finanziata se "funzionale".

Art. 180, comma 8, del D.Lgs. 50/2016 (PPP)

La sottoscrizione di un contratto di PPP ha luogo previa presentazione di idonea documentazione inerente il finanziamento dell'opera. Il contratto è risolto ove il contratto di finanziamento non sia perfezionato entro 12 mesi dalla sottoscrizione del contratto.

Il contratto di concessione: patologie (art. 176)

Cessazione

- Il concessionario doveva essere escluso
- Violazione norme di aggiudicazione
- Modifica concessione che avrebbe richiesto nuova gara

Risoluzione per inadempimento del concedente e Revoca

- Valore delle opere realizzate più oneri accessori
- Penali e altri costi sostenuti o da sostenere
- Indennizzo pari al 10% opere ancora da realizzare

Risoluzione per inadempimento del concessionario

- Art. 1453 cod. civ. – Risarcimento del danno
- Gli enti finanziatori possono indicare un soggetto subentrante entro 90 gg.
- Il subentrante deve assicurare l'esecuzione e l'esatto adempimento entro il termine richiesto

Il contratto di leasing e di disponibilità nel nuovo D.Lgs. N. 50/2016

- ✓ **Art. 3, comma 1, lett. ggg)**: la **locazione finanziaria di opere pubbliche** è il contratto avente ad oggetto la prestazione di servizi finanziari e l'esecuzione di lavori;
- ✓ **Art. 3, comma 1, lett. hhh)**: il **contratto di disponibilità** è il contratto mediante il quale sono affidate, a rischio e a spese dell'affidatario, la costruzione e la messa a disposizione a favore dell'amministrazione aggiudicatrice di un'opera di proprietà privata destinata all'esercizio di un pubblico servizio, a fronte di un corrispettivo. Si intende per messa a disposizione l'onere assunto a proprio rischio dall'affidatario di assicurare all'amministrazione aggiudicatrice la costante fruibilità dell'opera, nel rispetto dei parametri di funzionalità previsti dal contratto, garantendo allo scopo la perfetta manutenzione e la risoluzione di tutti gli eventuali vizi, anche sopravvenuti;
- ✓ **Art. 180, comma 8)**: la locazione finanziaria di opere pubbliche e il contratto di disponibilità rientra tra i contratti di PPP;
- ✓ **Art. 183, comma 16)**: la proposta del promotore può avere ad oggetto anche il contratto di locazione finanziaria
- ✓ **Artt. 187 e 188)**: disciplinano la locazione finanziaria e il contratto di disponibilità riprendendo il disposto di cui agli artt. 160-bis e 160-ter del D.Lgs. N. 163/2006

Principali caratteristiche:

- è un forma di partenariato pubblico-privato;
- consente alla pubblica amministrazione di disporre di un bene immobile in efficienza e per lunghi periodi di tempo;
- l'opera rimane di proprietà privata per tutta la durata del contratto;
- l'opera può essere trasferita alla pubblica amministrazione al termine del periodo di disponibilità

Il contratto di disponibilità: corrispettivi con cui è retribuito l'affidatario

Canone di disponibilità

Versato solo in caso di effettiva disponibilità dell'opera

Proporzionalmente ridotto o annullato nei periodi di ridotta disponibilità dell'opera

Il contratto prevede limite di riduzione del canone, superato il quale il contratto è risolto

Contributo in corso d'opera

Non deve superare il 50% del costo di costruzione

Può essere previsto in caso di trasferimento del bene

Prezzo di trasferimento

Deve essere parametrato al valore di mercato

Deve essere corrisposto al termine del contratto