

Il partenariato pubblico privato
martedì 13 novembre

- **Il termine Partenariato Pubblico Privato (PPP)** si riferisce, in generale, a diverse forme di cooperazione possibile tra settore pubblico e privato, affinché si possa determinare una integrazione delle rispettive competenze e risorse, al fine di garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio. Le operazioni di PPP sono caratterizzate dai seguenti elementi:
- la durata relativamente lunga della collaborazione;
- la modalità di finanziamento del progetto, garantito da parte dal settore privato, talvolta tramite relazioni complesse tra diversi soggetti, ma spesso anche da quote di finanziamento pubblico, che si aggiungono ai finanziamenti privati. ;
- il ruolo importante dell'operatore economico, che partecipa a varie fasi del progetto (progettazione, realizzazione, attuazione, finanziamento), laddove il partner pubblico si concentra principalmente sulla definizione degli obiettivi da raggiungere in termini d'interesse pubblico, di qualità dei servizi offerti, di politica dei prezzi;
- la ripartizione dei rischi tra il partner pubblico ed il partner privato, sul quale sono trasferiti, in tutto o in parte (caso per caso) i rischi di solito a carico del settore pubblico.

Il partenariato contrattuale

- La Pubblica Amministrazione affida dunque all'operatore privato, sulla base di uno specifico contratto, l'attuazione di un progetto per la realizzazione, manutenzione, rinnovamento di opere pubbliche o di pubblica utilità e/o per la gestione del relativo servizio. Gli elementi chiave dell'operazione sono:
- la progettazione (Design);
- il finanziamento (Finance);
- la costruzione (Build);
- la gestione (Operate);
- la manutenzione (Maintenance).

Tale partenariato è riconducibile **a due modelli concessori**, ovvero al modello di concessione di costruzione e gestione ed al così detto “*modello concessorio*” (es. la concessione di pubblico servizio)

1. Il “*modello di concessione di costruzione e gestione*” si caratterizza in quanto il partner privato è chiamato a realizzare e gestire l’opera per la PA (es. scuola, ospedale, autostrada, carceri, ecc.).Viene meno, in pratica, il rapporto diretto con l’utente terzo e la retribuzione dell’investimento del privato non avviene in forma di compensi versati dagli utenti del lavoro o del servizio, ma dai pagamenti ricevuti dal partner pubblico.
2. Il “*modello concessorio*” è caratterizzato dal legame diretto tra partner privato ed utente finale, in sostanza il privato fornisce un servizio al pubblico in luogo, ma sotto il controllo, del partner pubblico. Il modello si caratterizza anche per il tipo di retribuzione che può essere totalmente a carico degli utenti finali, oppure integrata da sovvenzioni versate dal soggetto pubblico.

Tabella – Rischi delle operazioni di PPP

Tipo di rischi	Oggetto
Rischio di costruzione	Copre eventi quali: <ul style="list-style-type: none">- . ritardo nei tempi di consegna;- . non rispetto degli standard di progetto;- . aumento dei costi;- . inconvenienti di tipo tecnico nell'opera;- . mancato completamento dell'opera.
Rischio di disponibilità	E' legato alla capacità, da parte del concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità (<i>lack of performance</i>).
Rischio di domanda	Si origina dalla variabilità della domanda che risulta dipendente dalla variabilità delle esigenze dei fruitori e quindi da fattori quali la presenza di alternative più convenienti per gli utenti, il ciclo di <i>business</i> , nuove tendenze del mercato.

B) Il Partenariato Istituzionalizzato

I partenariati pubblico-privato di tipo istituzionalizzato ricorrono, secondo la Commissione, quando viene costituita un'entità distinta partecipata congiuntamente dal soggetto pubblico e dal soggetto privato. Il modello di partenariato istituzionalizzato più conosciuto è dunque quello della c.d. società mista. Tale società mista ha la missione di fornire un servizio o di realizzare un'opera a favore del pubblico. La cooperazione diretta tra partner privato e pubblico, consente a quest'ultimo di mantenere un notevole controllo sullo svolgimento dell'operazione, oltre che di sviluppare una esperienza propria sulla fornitura del servizio oggetto del partenariato.

Il partenariato Pubblico Privato in Italia

I progetti realizzabili attraverso **forme di PPP possono essere classificati in base a tre principali tipologie:**

- 1 progetti dotati di una intrinseca capacità di generare reddito attraverso ricavi da utenza (c.d. opera calda):** i ricavi commerciali prospettici di tali progetti consentono al settore privato un integrale recupero dei costi di investimento nell'arco della vita della concessione. In tale tipologia di progetti, il coinvolgimento del settore pubblico si limita ad identificare le condizioni necessarie per consentire la realizzazione del progetto, facendosi carico delle fasi iniziali di pianificazione e indizione dei bandi di gara per l'assegnazione delle concessioni e fornendo la relativa assistenza per le procedure autorizzative (l'esempio classico può essere quello di una tratta autostradale);
- 2 progetti in cui il concessionario privato fornisce direttamente servizi alla pubblica amministrazione (c.d. opera fredda):** è il caso di tutte quelle opere pubbliche -carceri, ospedali, scuole- per le quali il soggetto privato che le realizza e gestisce trae la propria remunerazione esclusivamente (o principalmente) da pagamenti effettuati dalla pubblica amministrazione su base commerciale. L'aggiudicazione della concessione attraverso procedure di evidenza pubblica dovrà garantire l'ottimizzazione dei costi per l'Amministrazione, nel rispetto dei requisiti quantitativi/qualitativi richiesti per la costruzione e la gestione dell'opera. Il canone annuo generalmente includerà degli elementi di incentivazione/penalizzazione in funzione dell'effettivo raggiungimento degli standard prestazionali concordati.
- 3 progetti che richiedono una componente di contribuzione pubblica (c.d. opera tiepida):** questa tipologia include iniziative i cui ricavi da utenza non sono sufficienti a ripagare interamente le risorse impiegate per la loro realizzazione e in cui, per consentirne la fattibilità finanziaria, è necessario un contributo pubblico. La giustificazione più ricorrente dell'intervento pubblico, in tali progetti, si fonda sui benefici economici e sociali legati all'effettiva attuazione dell'opera. Si pensi, a titolo di esempio, alle esternalità positive in termini di riqualificazione di aree urbane legate ad interventi di edilizia abitativa, ovvero alla riduzione della congestione del traffico con la realizzazione di tramvie o metropolitane.

Concessione di lavori pubblici (concessione di costruzione e gestione):

Contratto tra un soggetto privato e una P.A. avente ad oggetto progettazione, esecuzione delle opere unitamente alla loro gestione. Il corrispettivo per il privato è rappresentato dal diritto di gestione del bene. Qualora l'Amministrazione rilevi l'opportunità politico-amministrativa che gli utenti del servizio finale abbiano a pagare un costo equo sotto l'aspetto socio-economico – in modo che tutti i cittadini possano effettivamente godere di quel servizio – la differenza rispetto a quello che potremmo definire prezzo "di mercato" viene coperta dall'Amministrazione con una contribuzione. L'eventuale contributo pubblico è diretto, infatti, a garantire al concessionario il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione; comunque il rischio della gestione deve essere in capo al privato;

Contraente generale

Contratto tra un soggetto privato e la P.A. avente ad oggetto la progettazione, l'esecuzione con qualsiasi mezzo e il prefinanziamento di ll.pp contro un corrispettivo pagato in tutto o in parte a lavori ultimati. Il limite del prefinanziamento è fino al 20% dell'importo posto a base di gara.

Project Financing

Operazione di finanziamento di una di una specifica iniziativa economica, realizzata, di norma, tramite una società costituita *ad hoc*, il PF costituisce una delle modalità applicative del PPP per la realizzazione di opere infrastrutturali pubbliche e di pubblica utilità. L'operazione è valutata dal soggetto privato (finanziatore), fin dallo stato iniziale, in funzione della redditività e del flusso di cassa (*cash flow*) che essa è in grado di generare e che costituiscono la garanzia primaria per il rimborso del debito ed il capitale di rischio (*equity*).

Global service

Contratto di esternalizzazione basato sui risultati, che comprende una pluralità di servizi sostitutivi delle normali attività di manutenzione di un immobile o di un patrimonio immobiliare con piena responsabilità dei risultati da parte dell'assuntore (cd. *global service manutentivo*).

Leasing operativo

Contratto tra una società concedente che produce e/o gestisce il bene e la P.A. utilizzatrice del bene. Può avere ad oggetto beni mobili e/o immobili anche realizzati ad hoc. La P.A. utilizzatrice corrisponde un canone alla società concedente comprendente gli oneri relativi alla disponibilità, le quote di ammortamento e gli oneri finanziari e le spese di funzionamento e manutenzione.

Il *leasing* può costituire una valida soluzione soprattutto nel caso di opere pubbliche (come ospedali, scuole, carceri) la cui realizzazione e gestione da parte di privati è remunerata esclusivamente, o principalmente, attraverso pagamenti effettuati dalla Pubblica Amministrazione su base commerciale.

Sale & Leaseback

Contratto con cui la P.A. cede la proprietà di un bene ad un privato che glielo concede in godimento a fronte di un canone mensile. La P.A. può alla fine del periodo di godimento riscattarsi il bene pagando la rata finale.

Le forme di PPP nelle esperienze internazionali

BTO (Build, transfer and operate)

Il modello comporta che la proprietà dell'opera sia dell'ente pubblico, e che il promotore semplicemente progetti e realizzi l'opera. Quanto alla gestione, è svolta, per lo più, dall'Ente Pubblico o dalla società mista tra Ente Pubblico e privati promotori.

BOT (Build Operate and Transfer)

Si tratta di un modello in cui un'azienda privata costruisce una nuova infrastruttura, la gestisce per un numero determinato di anni, quindi la cede alla Pubblica amministrazione. Le caratteristiche sono: coinvolgimento dei capitali privati; trasferimento del rischio di progettazione e di costruzione; complessità contrattuale; tempi lunghi per la fase di aggiudicazione; maggiore *focus* nella fase definitiva e di monitoraggio; è adatto a progetti con elevati requisiti gestionali; è adatto a progetti del settore idrico e del settore smaltimento rifiuti urbani.

DBFO (Design Build Finance and Operate)

L'azienda privata progetta e costruisce una nuova infrastruttura, la gestisce per un numero determinato di anni; quindi tutta l'attività di progetto, incluso il finanziamento, è affidata ai privati. Le caratteristiche sono: coinvolgimento dei capitali privati; trasferimento del rischio di progettazione e di costruzione; contenimento dei tempi di realizzazione; miglioramento della gestione e della manutenzione; complessità contrattuale; tempi lunghi per la fase di aggiudicazione; maggiore *focus* nella fase definitiva e di monitoraggio; è adatto a progetti con elevati requisiti gestionali; è adatto alla realizzazione di infrastrutture stradali e progetti del settore idrico e del settore smaltimento rifiuti urbani;

BOO (Build, own and operate)

Tale modello si differenzia dal BOT perché la società di progetto è la proprietaria dell'opera e, dunque, non trasferisce all'ente concedente il bene al termine del periodo di concessione, ma rinegozia gli accordi per una proroga della concessione stessa;

DBOM (Design, build, own, maintain)

Tale modello si differenzia dal BOO perché il privato, tra l'altro, progetta e mantiene il bene, ma la gestione può essere affidata ad un terzo.

BOST (Build, operate, subsidize and transfer)

Tale modello, al pari del BOT comporta che la proprietà dell'opera sia del concessionario per tutta la durata della concessione e venga trasferita al concedente al termine del contratto, ma il concedente eroga contributi pubblici sia per la costruzione che per la gestione, data il livello insufficiente delle tariffe.

ROL (Rehabilitate, operate and leaseback)

Tale modello comporta la ristrutturazione e gestione di un bene, mentre la proprietà è gestita attraverso un contratto di leasing finanziario.

Finanziamento di una particolare attività economica in cui i finanziatori sono soddisfatti dei flussi di cassa e dei ricavi di quella particolare attività economica quale fonte di rimborso dei prestiti erogati; e delle altre attività della particolare entità economica quale garanzia collaterale dei prestiti stessi; Lo strumento si distingue da altri poichè:

- l'iniziativa economica viene generalmente realizzata dai promotori attraverso la costituzione di una società di progetto, la cosiddetta SPV (Special Purpose Vehicle), che consente la separazione economica e giuridica dell'investimento; si tratta di un intervento molto diverso da quelli tradizionali delle banche; di solito, esse finanziano l'impresa e non il progetto; in questo caso si compie una specie di acrobazia e le banche finanziano proprio il progetto;
- l'investimento viene valutato da banche ed azionisti principalmente (a volte anche esclusivamente) per le sue capacità di generare ricavi;
- i flussi di cassa connessi alla gestione delle opere realizzate costituiscono la fonte primaria dei ricavi per il servizio del debito e per la remunerazione del capitale di rischio;
- le garanzie principali sono prevalentemente di natura contrattuale piuttosto che di natura reale.

Il procedimento dell'operazione

- La nuova disciplina si caratterizza per una maggiore responsabilizzazione dell'amministrazione pubblica con riferimento sia alla redazione dello studio di fattibilità dei progetti, sia alla regolazione della procedura di affidamento attraverso la definizione degli atti da porre a base di gara, sia all'approvazione del progetto preliminare per le modifiche da apportare, discendenti dallo Studio di Impatto Ambientale (SIA) e dalla conferenza di servizi
- Sono previste tre procedure alternative:
 - a) una gara unica per l'individuazione del promotore e l'aggiudicazione del contratto di concessione (art. 153, commi 1-14);
 - b) una doppia gara con diritto di prelazione a favore del promotore (art. 153, comma 15);
 - c) una procedura *ad hoc* in caso di inerzia della Pubblica Amministrazione, qualora quest'ultima non provveda alla pubblicazione dei bandi entro sei mesi dall'approvazione dell'elenco annuale delle opere pubbliche nel quale siano inseriti gli interventi finanziabili in tutto o in parte con capitali privati

a) vantaggi per i promotori :

- contenimento degli indici di indebitamento
- elevata leva finanziaria
- accessibilità alle fonti di finanziamento
- possibilità di concludere joint-ventures con altre imprese
- allocazione spinta dei rischi
- isolamento del progetto dagli sponsor

b) limiti per i promotori :

- maggiori costi (di implementazione, finanziari, commissioni, ecc.)
- maggiori controlli sul progetto
- tempi più lunghi
- rigidità clausole contrattuali

I soggetti coinvolti

Autorità Pubbliche

Promotori

Consulenti finanziari

Istituti finanziari

Costruttori

**Controparti
commerciali**

Società indipendenti

Consulenti legali

I rischi dell'amministrazione pubblica nelle operazioni di PPP

Il mercato italiano dei lavori pubblici soffre di una eccessiva frammentazione delle amministrazioni aggiudicatrici, spesso non dotate della necessaria *expertise* per l'affidamento dei contratti di PPP.

Nella fase di impostazione delle operazioni di PPP, durante la quale sarebbe utile poter disporre di “piani nazionali settoriali di *project financing*” (es. *project financing* per le scuole, *project financing* per l'edilizia sociale, ecc.), spesso si registra una carente analisi di fattibilità da parte delle amministrazioni aggiudicatrici. In particolare, andrebbero:

rafforzate le competenze tecniche interne necessarie sia per applicare in modo rigoroso lo strumento del *Public Sector Comparator* (PSC) - che consente di valutare la convenienza del ricorso al PPP attraverso la comparazione monetaria tra l'ipotesi di realizzazione e gestione del progetto in forma diretta da parte dell'amministrazione e quella di realizzazione tramite forme di PPP - sia per trasferire parte dei rischi al settore privato;

approfonditi maggiormente gli aspetti finanziari del PPP, anche con riferimento ai vincoli posti dal patto di stabilità sui bilanci degli Enti e ai tempi di effettiva messa a disposizione delle risorse a valere sui diversi strumenti di programmazione nazionale e regionale;

attenuati i rischi di contenzioso, alimentato dalla complessità delle procedure, attraverso l'assunzione da parte delle amministrazioni di indirizzi chiari nella fase di impostazione del progetto. Infatti, guardando all'esperienza europea, i finanziatori si mostrano disponibili a sopportare i tradizionali rischi non di mercato associati alle operazioni di PPP – che essi gestiscono attraverso i meccanismi di subentro o sostituzione di concessionari che non rispettano le obbligazioni contrattuali – ma non sono disposti ad assumersi rischi tipicamente legati alla discrezionalità dell'amministrazione o all'impossibilità della stessa di assicurare il rispetto delle proprie obbligazioni di pagamento.