

Partenariato Pubblico-Privato

Bando pubblico 02/2009: PROFILI - Creazione di una piattaforma transfrontaliera di servizi per il miglioramento dei Processi della Filiera allargata delle costruzioni edili
Javni razpis 02/2009: PROFILI - Oblikovanje čezmejne platforme storitev za izboljšanje procesov širšega področja gradbenih objektov

Roberta Apa



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE
ECONOMICHE E AZIENDALI
"MARCO FANNO"



2007-2013

cooperazione territoriale europea
programma per la cooperazione
transfrontaliera

Italia-Slovenia

evropsko teritorialno sodelovanje
program čezmejnega sodelovanja

Slovenija-Italija



Investiamo nel
vostro futuro!

Naložba v vašo
prihodnost!

www.ita-slo.eu

Progetto cofinanziato dal Fondo europeo di
sviluppo regionale

Projekt sofinancira Evropski sklad
za regionalni razvoj

Obiettivo del Progetto

Il progetto PROFILI ha l'obiettivo di realizzare un sistema informativo per integrare e coordinare l'insieme delle conoscenze, competenze e tecnologie nella progettazione, realizzazione e gestione detenute dagli attori della filiera allargata delle costruzioni edili presenti nell'area transfrontaliera e per impostare e realizzare progetti di fruizione congiunta dei servizi. Il progetto, grazie al sistema informativo, promuoverà **l'incontro tra domanda** - i privati - **e offerta** - le municipalità - nell'ambito delle iniziative di **Partenariato Pubblico Privato**.



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE
ECONOMICHE E AZIENDALI
"MARCO FANNO"



PROFILI



Principali strumenti di approvvigionamento pubblico italiani. Alcune definizioni. (Codice vigente, testo Correttivo 2008)

- Contratti pubblici
- Appalti pubblici
- Concessioni
- Partenariati Pubblico- Privato



«I “contratti” o i “contratti pubblici” sono i **contratti di appalto** o di **concessione** aventi per oggetto l’acquisizione di servizi, o di forniture, ovvero l’esecuzione di opere o lavori, posti in essere dalle stazioni appaltanti, dagli enti aggiudicatori, dai soggetti aggiudicatori» (art. 3, c. 3).



«Gli “appalti pubblici” sono i **contratti a titolo oneroso**, stipulati per iscritto tra una stazione appaltante o un ente aggiudicatore e uno o più operatori economici, **aventi per oggetto l’esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti, la prestazione di servizi** come definiti dal presente codice» (art. 3, c. 6).

- «Gli “**appalti pubblici di lavori**” sono appalti pubblici aventi per oggetto l’**esecuzione** o, congiuntamente, la **progettazione esecutiva** e l’**esecuzione**, ovvero, previa acquisizione in sede di offerta del progetto definitivo, la progettazione esecutiva e l’esecuzione, relativamente a lavori o opere rientranti nell’allegato I, oppure, limitatamente alle ipotesi di cui alla parte II, titolo III, capo IV, l’esecuzione, con qualsiasi mezzo, di **un’opera rispondente alle esigenze specificate dalla stazione appaltante** o dall’ente aggiudicatore, sulla base del progetto preliminare o definitivo posto a base di gara» (art. 3, c. 7).
- «Gli “**appalti pubblici di forniture**” sono appalti pubblici diversi da quelli di lavori o di servizi, aventi per oggetto **l’acquisto, la locazione finanziaria, la locazione o l’acquisto a riscatto, con o senza opzione per l’acquisto, di prodotti**» (art. 3, c. 9).
- «Gli “**appalti pubblici di servizi**” sono appalti pubblici diversi dagli appalti pubblici di lavori o di forniture, aventi per **oggetto la prestazione dei servizi (...)**» (art. 3, c. 10).

«Le “**concessioni di lavori pubblici**” sono **contratti a titolo oneroso**, conclusi in forma scritta, aventi ad oggetto, in conformità al presente codice, l’esecuzione, ovvero la progettazione esecutiva e l’esecuzione, ovvero la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l’esecuzione di lavori pubblici o di pubblica utilità, e di lavori ad essi strutturalmente e direttamente collegati, **nonché la loro gestione funzionale ed economica**, che presentano le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di lavori, ad eccezione del fatto che il **corrispettivo dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l’opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo**, in conformità al presente codice» (art. 3, c. 11).

«La “**concessione di servizi**” è un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di servizi, ad eccezione del fatto che il corrispettivo della fornitura di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire i servizi o in tale diritto accompagnato da un prezzo, in conformità all’articolo 30» (art. 3, c. 12).



Partenariati pubblici e privati

*«Ai fini del presente codice, i “contratti di partenariato pubblico privato” sono contratti aventi per oggetto una o più prestazioni quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un’opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la fornitura di un servizio, compreso in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico di privati, anche in forme diverse, di tali prestazioni, **con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti.**»*

Rientrano, a titolo esemplificativo, tra i contratti di partenariato pubblico privato la concessione di lavori, la concessione di servizi, la locazione finanziaria, l’affidamento di lavori mediante finanza di progetto, le società miste. Possono rientrare altresì tra le operazioni di partenariato pubblico privato l’affidamento a contraente generale ove il corrispettivo per la realizzazione dell’opera sia in tutto o in parte posticipato e collegato alla disponibilità dell’opera per il committente o per utenti terzi. Fatti salvi gli obblighi di comunicazione previsti dall’articolo 44, comma 1-bis del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, alle operazioni di partenariato pubblico privato si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat in merito alla contabilizzazione» (art. 3, c. 15-ter).



Progetti realizzabili in PPP

	Caratteristiche principali	Ruolo del partner pubblico
Opere calde	<ul style="list-style-type: none"> • Progetti dotati di autonoma capacità di generare reddito grazie alla sola tariffazione dell'utenza • Progetti perfettamente in grado di consentire al partner privato di onorare i debiti contratti e realizzare profitti nel corso dell'arco della vita della concessione 	<ul style="list-style-type: none"> • Nessuna contribuzione da parte del partner pubblico • L'intervento della PA si limita alla strutturazione del contratto e al monitoraggio dello stesso
Opere tiepide	<ul style="list-style-type: none"> • Progetti non in grado di generare adeguati ritorni economici per il partner privato dalla sola tariffazione dell'utenza • Progetti la cui realizzazione determina significative esternalità positive in termini di benessere sociale 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuzione da parte della PA per compensare le minori entrate derivanti dalla tariffazione dell'utenza • Ampliamento dell'intervento della PA, dalla sola strutturazione e monitoraggio del contratto alla fissazione di parametri più rigorosi di erogazione quantitativa e qualitativa del flusso di servizi generato dall'infrastruttura
Opere fredde	<ul style="list-style-type: none"> • Progetti in cui il partner privato fornisce servizi direttamente e in misura prevalente alla PA • Progetti in capo alla PA, strumentali all'esercizio delle proprie inalienabili funzioni a vantaggio degli utenti (ex: carceri, scuole, ospedali) 	<ul style="list-style-type: none"> • Esclusivo (o principale) pagamento da parte della PA, su base commerciale • Ulteriore ampliamento dell'intervento della PA ponendo ulteriori vincoli anche nella fase di gestione



Decisione Eurostat 11/2/2004

La decisione riguarda il caso di **contratti a lungo termine**, conclusi **tra la Pubblica Amministrazione e un *partner* privato** in **settori di attività dove il Governo è fortemente coinvolto**, per la realizzazione di una infrastruttura (*asset*) in grado di erogare servizi secondo parametri quantitativi e qualitativi stabiliti.

La decisione si applica solo nei casi in cui lo Stato sia il principale acquirente dei beni e servizi forniti dall'infrastruttura, sia che la domanda sia originata dalla stessa parte pubblica che da terze parti (es: sanità, istruzione, infrastrutture stradali)

Se il *partner* privato si assume:

- il rischio di costruzione;
- almeno uno dei due rischi seguenti: quello di disponibilità e quello di domanda.

Gli *assets* legati a tali forme di PPP non devono essere classificati come attivo patrimoniale pubblico (off balance)

Non incidono né sul disavanzo né sul debito pubblico



Il **rischio di costruzione** copre eventi quali:

- ritardo nei tempi di consegna;
- non rispetto degli standard di progetto;
- aumento dei costi;
- inconvenienti di tipo tecnico nell'opera;
- mancato completamento dell'opera

Non sono ammessi pagamenti pubblici che non siano correlati alle condizioni prestabilite nel contratto di costruzione dell'opera

Il **rischio di disponibilità:**

Legato alla capacità, da parte del concessionario, di erogare prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità (*lack of performance*)

È necessario che i pagamenti pubblici siano correlati all'effettivo grado di disponibilità (utile applicazione del sistema incentives/penalties)

Il **rischio di domanda:** si origina dalla variabilità della domanda che non dipende dalla qualità del servizio prestato dal concessionario dell'infrastruttura. Tale variabilità risulta, invece, dipendente da altri fattori, quali la presenza di alternative più convenienti per gli utenti, il ciclo di *business*, nuove tendenze del mercato

UTFP- Unità tecnica Finanza di Progetto - 2004



- Si ricorre maggiormente a operazioni di PPP per la realizzazione di opere di piccolo e medio importo (**fino a 10 milioni di euro**), come **parcheggi, impianti sportivi, scuole, cimiteri e progetti di sviluppo urbano**.
- I settori interessati dalla realizzazione di grandi progetti (importo **maggiore di 50 milioni di euro**) di PPP sono prevalentemente **strade e autostrade, metropolitane e ospedali**.

Si segnala in Italia tra le opere di rilevanza strategica recentemente affidate e cantierate si segnalano BRE.BE.MI, Pedemontana, l'autostrada di collegamento al porto di Ancona, la linea C della metropolitana di Roma, la Linea 1 della metropolitana di Napoli, il primo lotto della Linea M5 della metropolitana di Milano



Elementi essenziali del PPP sono:

- la **partecipazione attiva** del **settore privato** in tutte le fasi della realizzazione dell'infrastruttura e dell'erogazione dei relativi servizi;
- la **trasparenza e la tutela della concorrenza** nella gestione delle procedure di gara;
- l'**ottimizzazione dei costi per il settore pubblico** (*value for money*), da intendersi non solo come **costo effettivo** di realizzazione dell'infrastruttura, ma anche della **gestione** della stessa in funzione dei servizi da prestare all'utenza;
- il **trasferimento di livelli di rischio al settore privato**, identificando il soggetto più idoneo a sopportarne gli effetti e in funzione dell'ottimizzazione della loro gestione.

Sono tuttavia necessari:

- *Un quadro normativo favorevole*
- *Adeguate competenze sia della PA che dei privati*



Legge Merloni
ter 1998



Modifiche (2002,
2005, 2006, 2007)



Decreto legislativo
152/29008

Una maggiore responsabilizzazione dell'amministrazione pubblica con riferimento:

- alla redazione dello studio di fattibilità dei progetti,
- alla regolazione della procedura di affidamento attraverso la definizione degli atti da porre a base di gara,
- all'approvazione del progetto preliminare per le modifiche da apportare, discendenti dallo Studio di Impatto Ambientale (SIA) e dalla conferenza di servizi.

Le criticità della PA

Si registra una carente analisi di fattibilità da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, perciò 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



Le criticità del settore privato

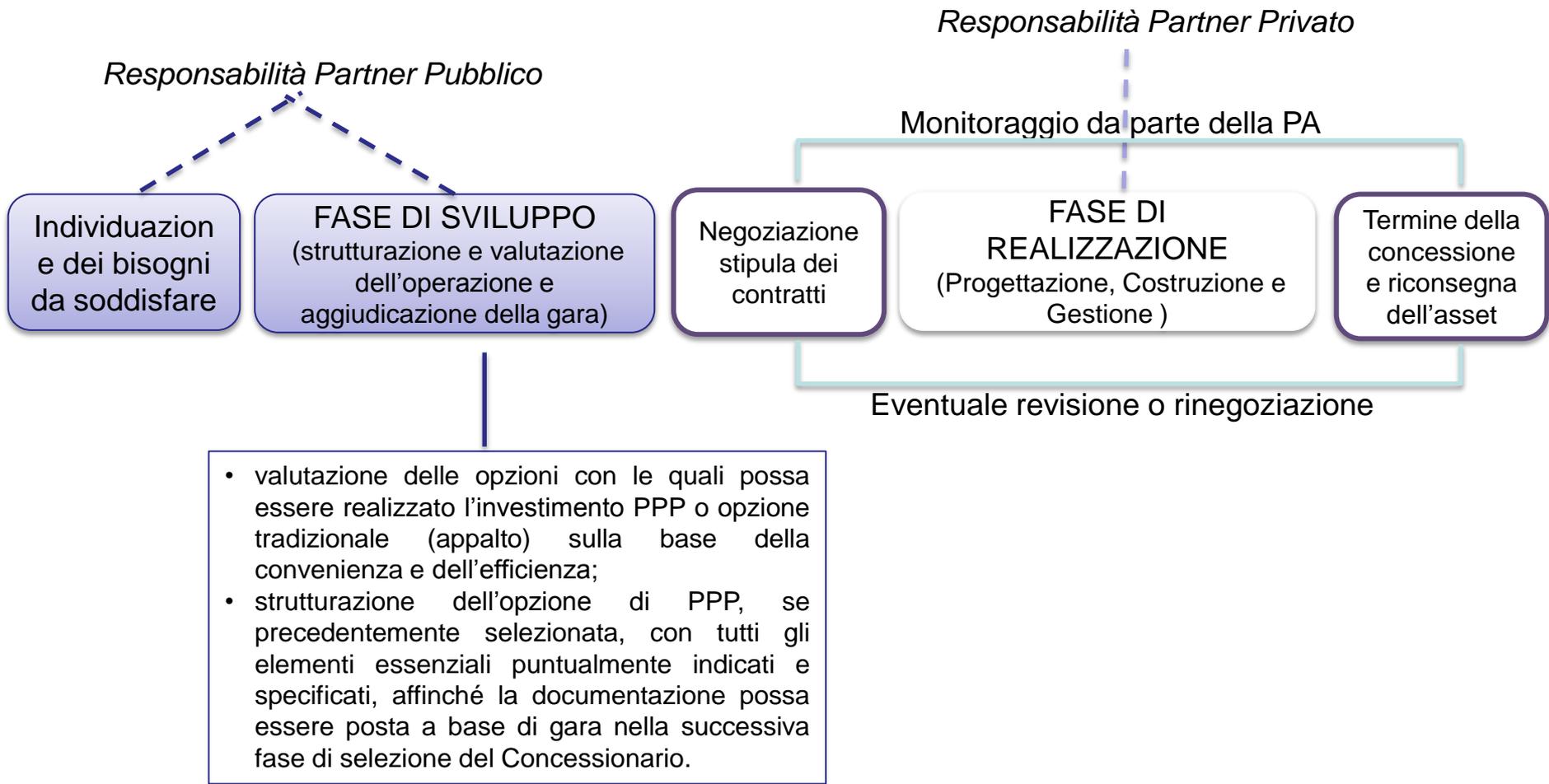
Il mercato italiano delle costruzioni di opere pubbliche è caratterizzato dalla presenza di **poche società di dimensioni relativamente ridotte**; ciò spiega il tradizionale *focus* sulla fase della costruzione e l'utilizzo del **prezzo** come unico *driver* nelle gare.

Ne consegue la **scarsa capacità dei concessionari italiani di organizzarsi singolarmente o in raggruppamenti per realizzare le operazioni di PPP**, come dimostra la scarsa pressione concorrenziale negli affidamenti delle concessioni di lavori pubblici: il numero di offerte presentate in una singola gara, è di circa 3 per le operazioni in finanza di progetto ad iniziativa pubblica e 2,6 per le operazioni a iniziativa privata (Finlombardia, Osservatorio Regionale sulla Finanza di Progetto- 2008)

Il **modesto grado di concorrenzialità del mercato contribuisce a spiegare la prudenza degli intermediari nel finanziamento delle operazioni di PPP**: la possibilità di sostituire agevolmente un concessionario che non rispetta la *performance* contrattuale è considerata un importante fattore di mitigazione del rischio finanziario.



Processo di una operazione di PPP



Fasi del processo di valutazione

Opportunità, fattibilità, finanziabilità e sostenibilità dell'intervento

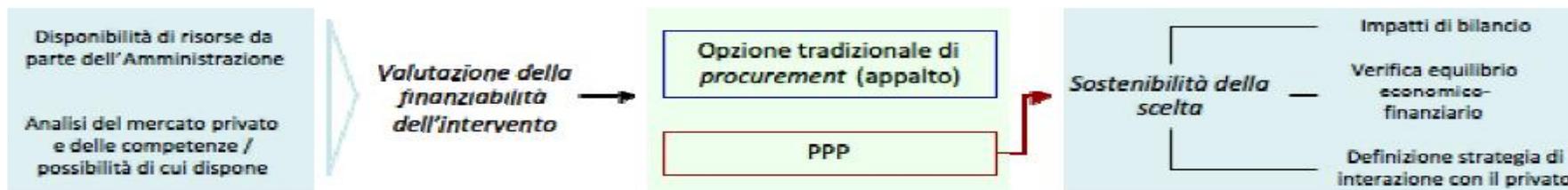
Fase 1: valutazione dell'opportunità dell'intervento



Fase 2: scelta della tipologia di intervento



Fase 3: scelta dell'opzione efficiente per la realizzazione dell'intervento



Mercato Europeo delle PPP

Anno	N. Opere	Valore (€)
2011	84	17,9 miliardi
2010	112	18,3 miliardi

La stabilità del valore complessivo pur in presenza di un numero di contratti inferiore è dovuto alla chiusura del contratto di finanziamento per la ferrovia AV Tours-Bordeaux (finanziato per circa 5,4 miliardi di euro); escludendo questo contratto, il valore medio delle transazioni chiuse nel 2011 scende a 150 milioni di euro rispetto ai 163 milioni di euro del 2010.

Si conferma anche nel 2011 la vivacità del mercato **inglese** in termini di **numerosità** dei contratti di finanziamento conclusi (27, ma erano 44 nel 2010), in seguito da quello **francese** (19 contratti) e **tedesco** (16 contratti). In termini di **valore dei finanziamenti** accordati, la **Francia** rappresenta il 62 per cento del totale, grazie alla citata ferrovia AV Tours-Bordeaux che da sola vale il 30 per cento del mercato europeo nel 2011, seguita dalla **Gran Bretagna** (18 per cento).

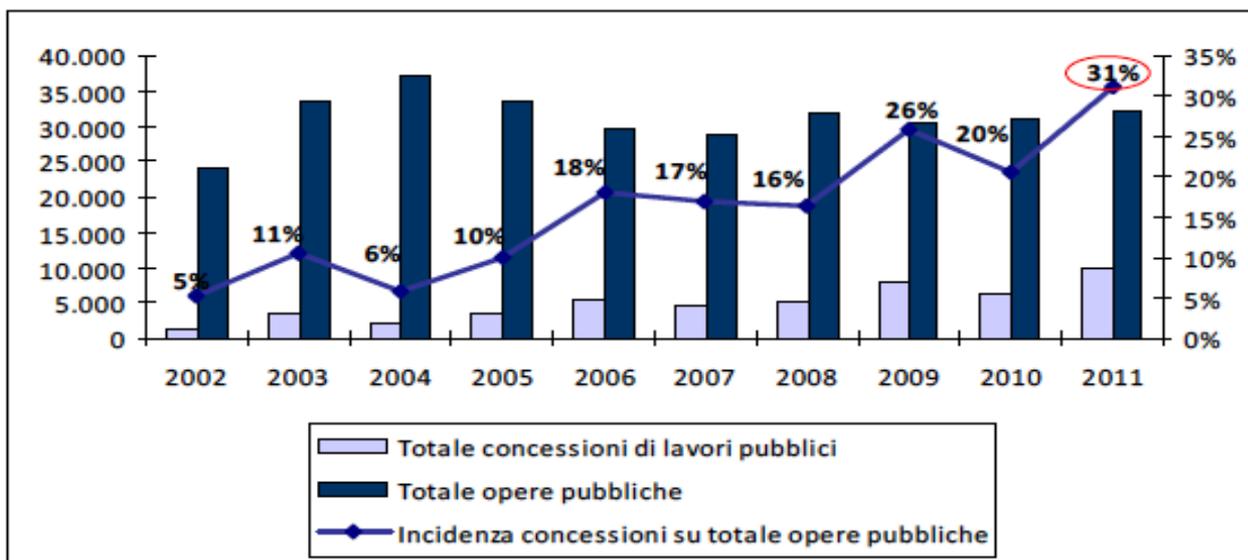
Si conferma la prevalenza, in termini di **valore**, del **settore trasporti** che rappresenta il 58 per cento del valore totale, grazie alla ferrovia AV Tours-Bordeaux e ad alcuni **progetti autostradali** in Germania, Francia, Italia (la "Strada dei Parchi"). In termini di **numerosità** delle operazioni, si conferma la vivacità del settore "**education**" (scuole, asili, ecc.), che registra il numero più elevato di contratti di finanziamento (23), e dei **servizi pubblici generali** (22) che include **parchi di divertimento, acquatici e sportivi, uffici pubblici e impianti di illuminazione pubblica**.



Mercato Italiano delle PPP

Le **concessioni di lavori pubblici** rappresentano il principale strumento contrattuale di PPP; nel 2011, in termini di valore dei bandi pubblicati, tali contratti rappresentano il **71% del mercato del PPP**.

Figura 1 – Confronto tra il valore dei bandi di concessione di lavori pubblici e il totale dei bandi per le opere pubbliche (2011)



Fonte: elaborazioni UTPF su dati CRESME

Il valore dell'intero mercato dei bandi di PPP sul totale delle opere pubbliche è passato dal 31% al 43% .

Tabella 1 – Incidenza del valore delle concessioni di lavori pubblici sul valore dei bandi per le opere pubbliche

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gare di Concessione di lavori pubblici su proposta promotore (A)	893	1.107	1.074	2.661	3.683	4.148	4.386	6.182	4.316	2.042
<i>Gara a doppia fase (Fase II)</i>	893	1.107	1.074	2.661	3.683	4.148	4.364	3.720	2.657	994
<i>Gara a fase unica</i>	0	0	0	0	0	0	22	2.463	1.658	1.036
<i>Gara ex art 153 comma 19</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11
Gare di Concessione di lavori pubblici su proposta stazione appaltante (B)	418	2.471	1.071	742	1.644	739	776	1.676	2.021	7.944
Totale concessioni di lavori pubblici	1.311	3.578	2.145	3.403	5.327	4.887	5.163	7.859	6.337	9.986
Totale opere pubbliche	24.258	33.582	37.262	33.649	29.396	28.833	31.644	30.437	30.953	31.959
Incidenza concessioni su opere pubbliche	5%	11%	6%	10%	18%	17%	16%	26%	20%	31%

valori in milioni di euro

Fonte: elaborazioni UTPF su dati CRESME

Considerata la **riduzione del numero dei bandi pubblicati per concessioni di costruzione e gestione nel 2011 (-20 per cento rispetto al 2010)**, l'aumento di peso rispetto al totale delle opere pubbliche è dovuto alla forte crescita del valore (+57 per cento), grazie ad alcuni grandi progetti nel settore della sanità, banditi con la procedura su proposta della stazione appaltante. Si è invece ridotto il peso delle due procedure su proposta del promotore (art. 153 del Codice)



Tabella 2 – Bandi per concessioni di lavori pubblici pubblicati nel 2011 e confronto con il 2010⁵

Procedura	2010		2011	
	Numero	Importo	Numero	Importo
Gare di Concessione di lavori pubblici su proposta promotore	127	4.316	128	2.042
<i>Gara a doppia fase (Fase II)</i>	41	2.657	19	994
<i>Gara a fase unica</i>	86	1.658	107	1.036
<i>Gara ex art 153 comma 19</i>	0	0	2	11
Gare di Concessione di lavori pubblici su proposta stazione appaltante	571	2.021	450	7.944
Totale	698	6.337	578	9.986

valori in milioni di euro

Fonte: elaborazioni UTFP su dati CRESME

Si conferma, quindi, la preferenza delle amministrazioni per la procedura a iniziativa privata con doppia gara per operazioni complesse e di importo elevato, in quanto tale procedura consente alle amministrazioni, nel corso della seconda fase della gara, di rivedere e affinare il progetto e le condizioni economiche.

Nel contempo, cresce il ricorso alla procedura con gara unica, introdotta nel 2008 dal Terzo correttivo del Codice dei Contratti Pubblici, per i progetti di dimensione media meno rilevante (intorno ai 10 milioni di euro) e che si prestano a essere aggiudicati in tempi ridotti.



Tabella 3 – Distribuzione settoriale dei bandi per concessioni di lavori pubblici pubblicati nel 2011

Settore	2011		
	Numero	Importo	Importo medio
Utilities (Acqua, gas, energia, telecomunicazioni)	300	763	2,54
Approdi turistici	16	141	8,81
Arredo urbano e verde pubblico	7	0,07	0,01
Beni culturali	0	0	0
Centri polivalenti	2	0,75	0,38
Cimiteri	40	126	3,16
Commercio e artigianato	24	65	2,70
Direzionale	1	193	193
Igiene urbana	7	85	12,18
Impianti sportivi	65	263	4,05
Parcheggi	30	99	3,30
Riqualificazione urbana	8	109	13,61
Sanità	25	1.228	49,12
Scolastico e sociale	12	30	2,48
Tempo libero (teatri, cinema)	12	21	1,78
Trasporti	11	6.857	623,40
Turismo	6	0,57	0,10
Varie	12	3	0,25
TOTALE	578	9.986	17,28

valori in milioni di euro

Fonte: elaborazioni UTPF su dati CRESME



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

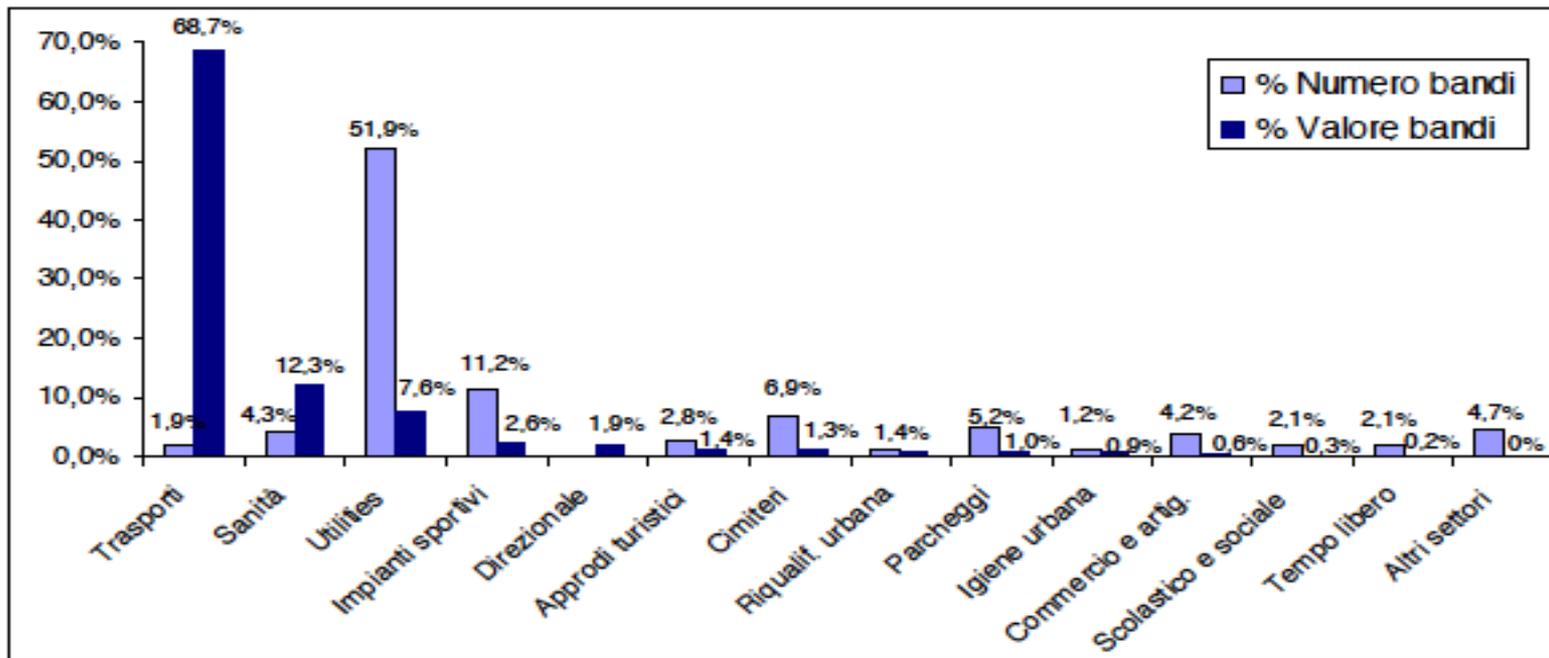
DIPARTIMENTO DI SCIENZE
ECONOMICHE E AZIENDALI
"MARCO FANNO"



PROFILI



Figura 2 – Distribuzione percentuale dei bandi per concessioni di lavori pubblici pubblicati nel 2011 tra i diversi settori (numero e valore)⁷



Fonte: elaborazioni UTFP su dati CRESME

A livello settoriale, anche nel 2011, il 52 per cento del numero totale dei progetti si concentra nel settore delle *utilities* (energia, gas, acqua, telecomunicazioni); seguono gli impianti sportivi, i cimiteri e i parcheggi, per lo più banditi da amministrazioni locali. In termini di valore delle operazioni bandite, il settore dei trasporti pesa per circa il 70 per cento del totale

Tabella 4 – Aggiudicazioni di contratti di concessione di lavori pubblici nel 2011 e confronto con il 2010

Procedura	2010		2011	
	Numero	Importo	Numero	Importo
Gare di Concessione di lavori pubblici su proposta promotore	59	3.844	35	598
<i>Gara a doppia fase (Fase II)</i>	42	3.582	11	268
<i>Gara a fase unica</i>	17	262	24	331
<i>Gara ex art 153 comma 19</i>				
Gare di Concessione di lavori pubblici su proposta stazione appaltante	131	759	105	2.798
Totale	190	4.603	140	3.397

valori in milioni di euro

Fonte: elaborazioni UTFP su dati CRESME

Rispetto al 2010, si assiste a una moderata riduzione del numero e del valore dei contratti aggiudicati; in particolare, si registra una drastica riduzione del valore delle aggiudicazioni con la procedura su proposta privata a doppia gara, come già riscontrato a livello di bandi, compensata da un deciso aumento del valore delle aggiudicazioni su proposta pubblica.

Il calo della procedura con doppia gara può essere legato al fatto che tale procedura comporta maggiori durata e incertezze, legate alla presenza di due fasi di confronto concorrenziale, con possibili strascichi di contenzioso.



Roberta Apa
roberta.apa@unipd.it
Tel. +39 049 827. 3848



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE
ECONOMICHE E AZIENDALI
"MARCO FANNO"



Progetto finanziato nell'ambito del Programma per la Cooperazione Transfrontaliera Italia-Slovenia 2007-2013, dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dai fondi nazionali
Projekt sofinanciran v okviru Programa čezmejnega sodelovanja Slovenija-Italija 2007-2013 iz sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj in nacionalnih sredstev



Ministero dell'Economia
e delle Finanze



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA GOSPODARSKI
RAZVOJ IN TEHNOLOGIJO



2007-2013

cooperazione territoriale europea
programma per la cooperazione
transfrontaliera

Italia-Slovenia

evropsko teritorialno sodelovanje
program čezmejnega sodelovanja

Slovenija-Italija



Investiamo nel
vostro futuro!

Naložba v vašo
prihodnost!

www.ita-slo.eu

Progetto cofinanziato dal Fondo europeo di
sviluppo regionale

Projekt sofinancira Evropski sklad
za regionalni razvoj