CONVEGNO

LA VALORIZZAZIONE IMMOBILIARE ATTRAVERSO IL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO

dal contratto al finanziamento

Aosta, Teatro Splendor - 12 novembre 2014

Intervento

Il ruolo dell'ingegnere per il coordinamento e la garanzia dei risultati nel Partenariato Pubblico Privato

Ing. Luigi Gaggeri

IL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO, IL CONTRATTO DI DISPONIBILITA' E LA SPECIFICA TECNICA UNI/TS 11453

La locuzione **Partenariato Pubblico Privato (PPP)** di matrice comunitaria, enuclea un fenomeno giuridico fra il settore pubblico e gli operatori privati nello svolgimento di un'attività diretta al perseguimento di interessi pubblici (questi ultimi in genere miranti a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura e la fornitura di un servizio); in particolare il primo documento fondamentale della materia in esame è costituito dal libro verde (1).

Esso enuclea in sintesi:

a) <<La durata relativamente lunga della collaborazione, che implica una cooperazione tra il partner pubblico ed il partner privato in relazione a vari aspetti di un progetto da realizzare>>;

b) <<La modalità di finanziamento del progetto, garantito da parte del settore privato, talvolta tramite relazioni complesse tra diversi soggetti>>;

c) <<Il ruolo importante dell'operatore economico, che partecipa a varie fasi del progetto (progettazione, realizzazione, attuazione, finanziamento)>>, mentre <<il **partner pubblico si concentra principalmente sulla definizione degli obiettivi da raggiungere** in termini di interesse pubblico, di qualità dei servizi offerti, di politica dei prezzi, e garantisce il controllo del rispetto di questi obiettivi>>;

(1) Libro verde del 30 Aprile 2004 della Commissione Europea COMM 2004/327

d) <<**La ripartizione dei rischi tra il partner pubblico ed il partner privato**, nel quale sono trasferiti solitamente a carico del settore pubblico>>;

e) <<Alcune delle novità della nuova normativa, in particolare nel contratto di disponibilità, i rischi sono trasferiti in prevalenza al privato a fronte di una maggiore libertà progettuale e quindi di determinazione dei flussi di cassa>>;

NB_il CNI ha organizzato un apposito gruppo di lavoro composto dagli Ingegneri Edoardo Ciardiello e Fabrizio Calabrò Massey (Ordine degli Ingegneri di Torino), Giovanni Esposito e Fulvio Calì (Ordine degli Ingegneri di Napoli), Alfio Grassi (Ordine degli Ingegneri di Catania), Luigi Gaggeri e Riccardo Pellegatta (Ordine degli Ingegneri di Milano e coordinatore del gruppo di lavoro)>> Molte delle presenti slide traggono origine dal suddetto gruppo di lavoro

Tabella 3.2. – Mercato PPP – Numero*, importo e variazioni % aggiudicazioni per segmento procedurale - Anni 2002, 2005, 2009-2013

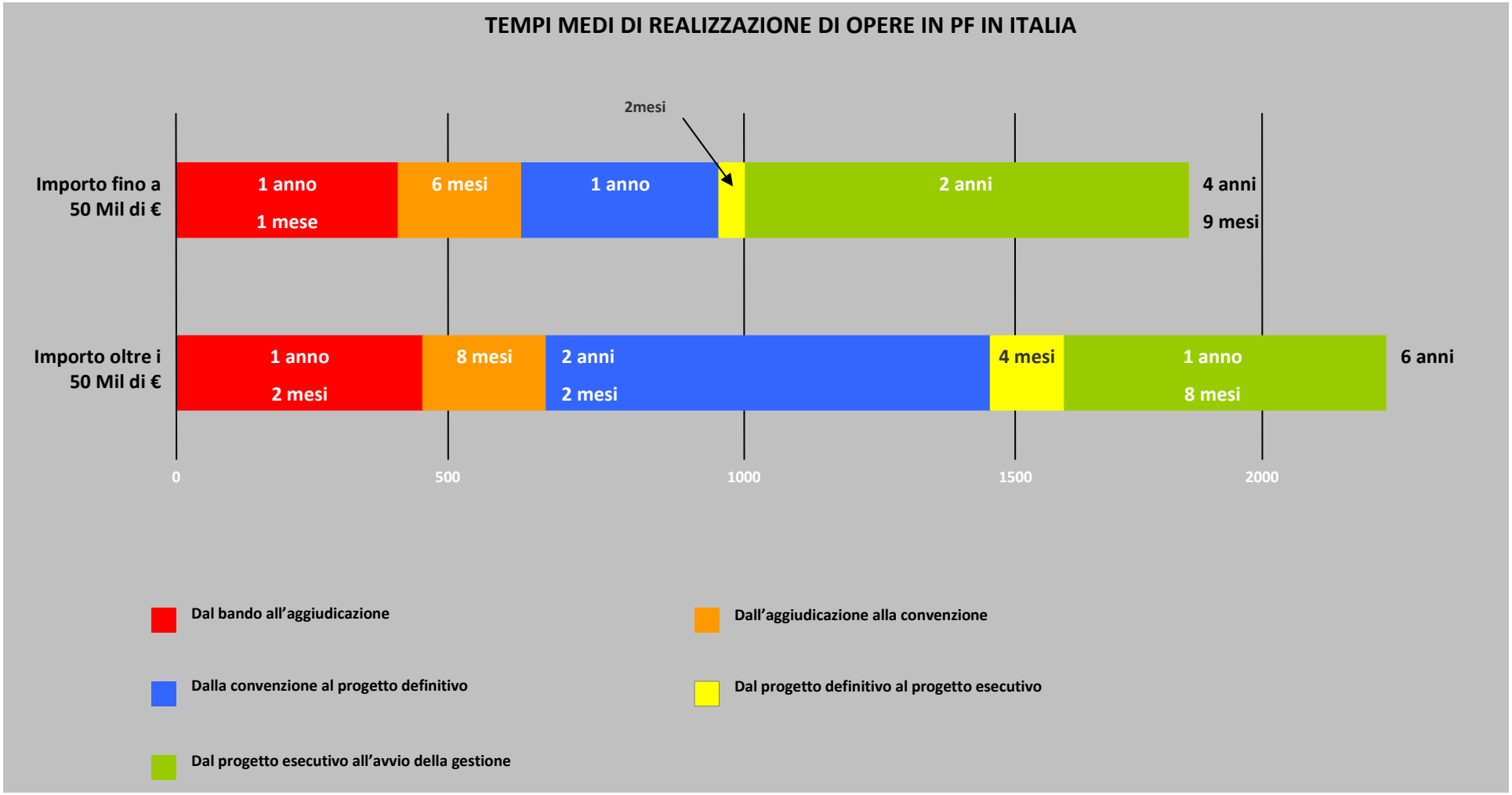
	2002	2005	2009	2010	2011	2012	2013	Totale 2002-2013
GARE								
	IMPORTO *(Milioni di euro)*							
Selezioni di proposte(2)	*1.063*	*4.371*	*894*	*83*	*118*	*186*	*118*	*36.873*
Concessione di lavori pubblici	1.216	3.058	4.330	6.133	9.212	4.869	2.279	51.880
ad iniziativa privata	*819*	*2.324*	*2.869*	*4.187*	*1.683*	*2.276*	*1.121*	*28.831*
ad iniziativa pubblica	*397*	*733*	*1.461*	*1.946*	*7.529*	*2.593*	*1.158*	*23.049*
Concessione di servizi	54	1.393	517	1.312	3.446	2.549	2.096	14.883
Locazione finanziaria di OOPP	-	-	379	420	261	65	67	1.347
Altre gare di PPP	11	1.627	363	1.807	183	302	712	5.870
Totale	**1.280**	**6.078**	**5.589**	**9.672**	**13.101**	**7.784**	**5.154**	**73.980**
	Composizione %							
Concessione di lavori pubblici	95,0	50,3	77,5	63,4	70,3	62,6	44,2	70,1
ad iniziativa privata	*64,0*	*38,2*	*51,3*	*43,3*	*12,8*	*29,2*	*21,8*	*39,0*
ad iniziativa pubblica	*31,0*	*12,1*	*26,1*	*20,1*	*57,5*	*33,3*	*22,5*	*31,2*
Concessione di servizi	4,2	22,9	9,2	13,6	26,3	32,7	40,7	20,1
Locazione finanziaria di OOPP	-	-	6,8	4,3	2,0	0,8	1,3	1,8
Altre gare di PPP	0,8	26,8	6,5	18,7	1,4	3,9	13,8	7,9
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
	Variazioni % rispetto al 2013							
	'13/'02	*'13/'05*	*'13/'09*	*'13/'10*	*'13/'11*	*'13/'12*		
Selezioni di proposte(2)	-94,0	-97,3	-86,8	41,7	-0,2	-36,8		
Concessione di lavori pubblici	87,5	-25,4	-47,4	-62,8	-75,3	-53,2		
ad iniziativa privata	*36,9*	*-51,8*	*-60,9*	*-73,2*	*-33,4*	*-50,7*		
ad iniziativa pubblica	*191,8*	*58,0*	*-20,7*	*-40,5*	*-84,6*	*-55,3*		
Concessione di servizi	3.805,8	50,4	305,8	59,7	-39,2	-17,8		
Locazione finanziaria di OOPP	-	-	-82,5	-84,1	-74,5	3,1		
Altre gare di PPP	6.681,6	-56,2	96,3	-60,6	288,7	135,7		
Totale	**302,6**	**-15,2**	**-7,8**	**-46,7**	**-60,7**	**-33,8**		
AGGIUDICAZIONI								
	IMPORTO *(Milioni di euro)*							
Concessione di lavori pubblici	570	4.168	6.660	7.272	5.031	3.434	2.356	39.982
ad iniziativa privata	436	1.321	5.821	6.410	2.215	2.908	339	27.283
ad iniziativa pubblica	134	2.847	839	862	2.816	525	2.018	12.698
Concessione di servizi	21	432	834	412	1.245	2.488	612	9.205
Locazione finanziaria di OOPP	-	-	144	161	493	65	30	919
Altre gare di PPP	3	209	174	183	1.662	325	199	4.552
Totale	**594**	**4.809**	**7.812**	**8.028**	**8.431**	**6.312**	**3.197**	**54.657**
	Composizione %							
Concessione di lavori pubblici	96,0	86,7	85,2	90,6	59,7	54,4	73,7	73,1
ad iniziativa privata	73,5	27,5	74,5	79,8	26,3	46,1	10,6	49,9
ad iniziativa pubblica	22,6	59,2	10,7	10,7	33,4	8,3	63,1	23,2
Concessione di servizi	3,5	9,0	10,7	5,1	14,8	39,4	19,1	16,8
Locazione finanziaria di OOPP	-	-	1,8	2,0	5,8	1,0	0,9	1,7
Altre gare di PPP	0,4	4,4	2,2	2,3	19,7	5,2	6,2	8,3
Totale (1)	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
	Variazioni %							
	'13/'02	*'13/'05*	*'13/'09*	*'13/'10*	*'13/'11*	*'13/'12*		
Concessione di lavori pubblici	313,4	-43,5	-64,6	-67,6	-53,2	-31,4		
ad iniziativa privata	-22,4	-74,4	-94,2	-94,7	-84,7	-88,4		
ad iniziativa pubblica	1.407,0	-29,1	140,6	134,2	-28,3	284,1		
Concessione di servizi	2.823,9	41,9	-26,6	48,6	-50,8	-75,4		
Locazione finanziaria di OOPP	-	-	-79,3	-81,5	-93,9	-54,3		
Altre gare di PPP	7.504,3	-5,1	14,2	8,6	-88,0	-38,9		
Totale (1)	**438,7**	**-33,5**	**-59,1**	**-60,2**	**-62,1**	**-49,3**		

Fonte: www.infopieffe.it promosso da Unioncamere, Dipe-Utfp e Ance e realizzato dal CRESME
(1) Compresi gli avvisi con importo non segnalato

Tabella 3.1. – Mercato PPP - Numero, importo e variazioni % bandi di gara per segmento procedurale - Anni 2002, 2005, 2009-2013

	2002	2005	2009	2010	2011	2012	2013	Totale 2002-2013
GARE								
				NUMERO (1)				
Selezioni di proposte(2)	*218*	*533*	*30*	*30*	*45*	*45*	*78*	*3.203*
Concessione di lavori pubblici	189	248	424	640	490	757	567	4772
ad iniziativa privata	*72*	*111*	*101*	*115*	*106*	*106*	*100*	*1.306*
ad iniziativa pubblica	*117*	*137*	*323*	*525*	*384*	*651*	*467*	*3.466*
Concessione di servizi	100	469	1.265	2.088	2.085	1.994	2.104	12.394
Locazione finanziaria di OOPP			40	143	84	29	17	353
Altre gare di PPP	47	260	140	159	154	271	213	1.844
Totale	**336**	**977**	**1.869**	**3.030**	**2.813**	**3.051**	**2.901**	**19.363**
				Composizione %				
Concessione di lavori pubblici	56,3	25,4	22,7	21,1	17,4	24,8	19,5	24,6
ad iniziativa privata	*21,4*	*11,4*	*5,4*	*3,8*	*3,8*	*3,5*	*3,4*	*6,7*
ad iniziativa pubblica	*34,8*	*14,0*	*17,3*	*17,3*	*13,7*	*21,3*	*16,1*	*17,9*
Concessione di servizi	29,8	48,0	67,7	68,9	74,1	65,4	72,5	64,0
Locazione finanziaria di OOPP	0,0	0,0	2,1	4,7	3,0	1,0	0,6	1,8
Altre gare di PPP	14,0	26,6	7,5	5,2	5,5	8,9	7,3	9,5
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
				Variazioni % rispetto al 2013				
	'13/'02	*'13/'05*	*'13/'09*	*'13/'10*	*'13/'11*	*'13/'12*		
Selezioni di proposte(2)	*-64,2*	*-85,4*	*100,0*	*160,0*	*73,3*	*73,3*		
Concessione di lavori pubblici	200,0	128,6	33,7	-11,4	15,7	-25,1		
ad iniziativa privata	*38,9*	*-0,9*	*-1,0*	*-13,0*	*-5,7*	*-5,7*		
ad iniziativa pubblica	*209,1*	*240,0*	*44,6*	*-11,0*	*21,6*	*-28,3*		
Concessione di servizi	2.004,0	348,6	66,3	0,8	0,9	5,5		
Locazione finanziaria di OOPP	-	-	-57,5	-88,1	-79,8	-41,4		
Altre gare di PPP	353,2	-18,1	52,1	34,0	38,3	-21,4		

	2002	2005	2009	2010	2011	2012	2013	Totale 2002-2013
AGGIUDICAZIONI								
				NUMERO (1)				
Concessione di lavori pubblici	56	272	288	231	184	239	156	2.283
ad iniziativa privata	13	128	135	79	55	77	40	971
ad iniziativa pubblica	43	144	153	152	129	162	116	1.312
Concessione di servizi	30	98	288	441	638	478	591	3.108
Locazione finanziaria di OOPP			22	57	46	16	8	163
Altre gare di PPP	8	10	17	16	30	28	38	204
Totale	**94**	**380**	**615**	**745**	**898**	**761**	**793**	**5.758**
				Composizione %				
Concessione di lavori pubblici	59,6	71,6	46,8	31,0	20,5	31,4	19,7	39,6
ad iniziativa privata	13,8	33,7	22,0	10,6	6,1	10,1	5,0	16,9
ad iniziativa pubblica	45,7	37,9	24,9	20,4	14,4	21,3	14,6	22,8
Concessione di servizi	31,9	25,8	46,8	59,2	71,0	62,8	74,5	54,0
Locazione finanziaria di OOPP	0,0	0,0	3,6	7,7	5,1	2,1	1,0	2,8
Altre gare di PPP	8,5	2,6	2,8	2,1	3,3	3,7	4,8	3,5
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
				Variazioni %				
	'13/'02	*'13/'05*	*'13/'09*	*'13/'10*	*'13/'11*	*'13/'12*		
Concessione di lavori pubblici	178,6	-42,6	-45,8	-32,5	-15,2	-34,7		
ad iniziativa privata	207,7	-68,8	-70,4	-49,4	-27,3	-48,1		
ad iniziativa pubblica	169,8	-19,4	-24,2	-23,7	-10,1	-28,4		
Concessione di servizi	1.870,0	503,1	105,2	34,0	-7,4	23,6		
Locazione finanziaria di OOPP	-	-	-63,6	-86,0	-82,6	-50,0		
Altre gare di PPP	375,0	280,0	123,5	137,5	26,7	35,7		
Totale (1)	**743,6**	**108,7**	**28,9**	**6,4**	**-11,7**	**4,2**		


TEMPI MEDI DI REALIZZAZIONE DI OPERE IN PF IN ITALIA
2mesi
Importo fino a 50 Mil di €
1 anno 1 mese
6 mesi
1 anno
2 anni
4 anni 9 mesi
Importo oltre i 50 Mil di €
1 anno 2 mesi
8 mesi
2 anni 2 mesi
4 mesi
1 anno 8 mesi
6 anni
0
500
1000
1500
2000
Dal bando all'aggiudicazione
Dall'aggiudicazione alla convenzione
Dalla convenzione al progetto definitivo
Dal progetto definitivo al progetto esecutivo
Dal progetto esecutivo all'avvio della gestione

IL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO

I tempi lunghi delle procedure e l'alto livello di mortalità sono dovuti ai fattori seguenti:

Per la componente pubblica

- Insufficiente analisi della sostenibilità finanziaria (P.A. e utenza);
- Incomprensione della struttura del PPP;
- **Inadeguata preparazione dei progetti (mancanza di una fase di visualizzazione ex ante);**
- Risorse finanziarie e di consulenza inadeguate;
- **Mancata focalizzazione nella strutturazione finanziaria in fase di gara;**
- Mancanza di tutte le autorizzazioni prima dell'avvio della gara.

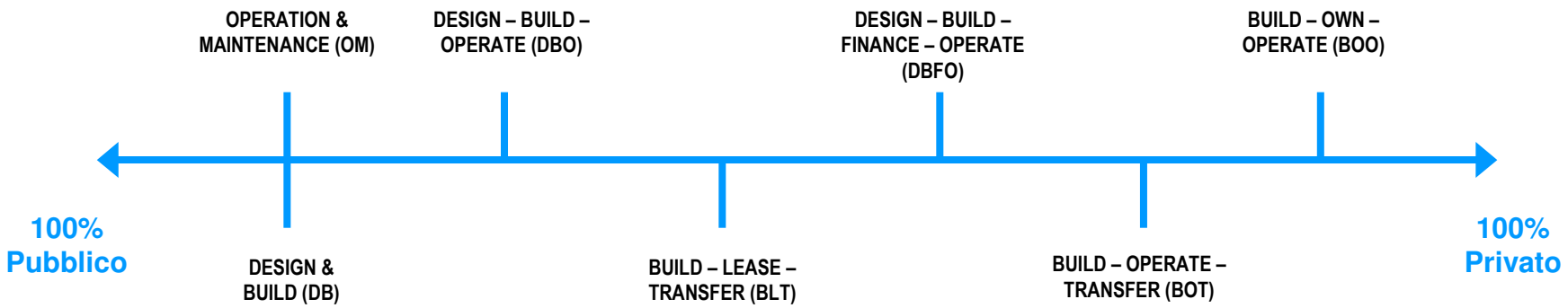
Per la componente privata

- Mancanza di una cultura del PPP (privilegiato il ribasso d'asta e non l'offerta economicamente più vantaggiosa);
- Debolezza strutturale del sistema delle imprese (ridotta capitalizzazione);
- Ridotta conoscenza tra imprese (dovuta al meccanismo procedurale);
- **Progettazioni insufficienti e non adatte al PPP;**
- Uso sproporzionato di ricorsi amministrativi.

Per la componente bancaria

- **Asseverazione** effettuata sul progetto preliminare;
- Intervento ad aggiudicazione già avvenuta;
- **Durata (12-32 mesi) e complessità closing finanziario;**
- **Instabilità finanziaria e misure di politica bancaria europea;**
- **Scarsa attenzione al progetto (inteso come intervento) rispetto invece ai componenti della società aggiudicatrice dell'appalto**

TIPOLOGIE ITALIANE DI PPP CONFRONTATE CON QUELLE APPLICATE INTERNAZIONALMENTE



OPERE REALIZZABILI

Occorre una premessa fondamentale circa le opere realizzabili, la suddivisione generalmente denominate in:

OPERE CALDE

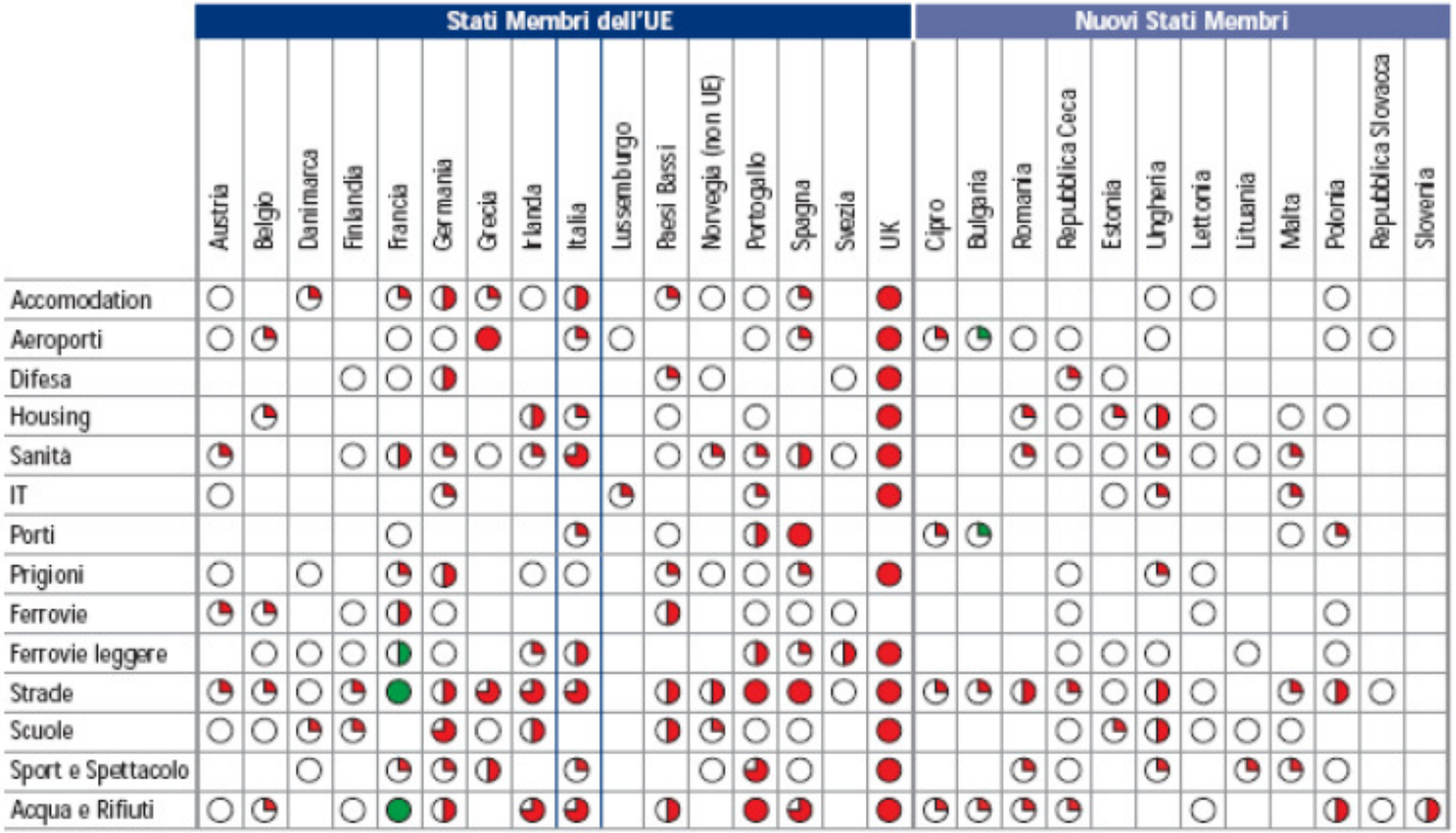
Opera che si ripaga automaticamente: ha completa capacità di generare reddito attraverso ricavi provenienti dall'utenza, con i quali il soggetto privato recupera integralmente i costi dell'investimento

OPERE FREDDE

Opera che si ripaga con il finanziamento totale o parziale dell'ente pubblico: il soggetto privato che realizza l'opera trae la propria remunerazione, in tutto o in parte, dal finanziamento pubblico

In questa suddivisione, comunque flessibile, deve emergere la capacità dell'Ingegnere di individuare **nella tipologia del progetto**, ma soprattutto nella specificità del progetto medesimo (servizi, ubicazione,…) tutto ciò che può arrecare criticità, costi ed introiti nel tempo per poter finanziare il progetto.

LA DIFFUSIONE DEL PPP A LIVELLO EUROPEO



Fonte: Elaborazione Finlombarda su dati PriceWaterhouseCoopers

CARATTERISTICHE PRIORITARIE DEL LEASING IN COSTRUENDO

Con il leasing in costruendo contrattualmente un soggetto abilitato concede in godimento alla Pubblica Amministrazione un bene immobile (opera pubblica in costruendo) dietro pagamento da parte dell'Ente Pubblico di un canone periodico per un determinato numero di anni, al termine dei quali l'Ente medesimo ha il diritto di acquisirne la proprietà pagando un riscatto di importo predeterminato.

Utilizzando tale strumento, l'opera pubblica può essere realizzata **evitando l'esborso del capitale in un'unica soluzione** ed ottenendo in futuro un incremento qualitativo e quantitativo del patrimonio dell'Ente.

Detto strumento rappresenta dunque una valida alternativa per opere fredde alla concessione di lavori pubblici o al Project Financing, **in particolare quando risulti assente o marginale l'aspetto remunerativo dovuto alla gestione.**

Una volta appurata la valutazione di convenienza da parte dell'Ente nel procedere all'adozione del leasing finanziario (alternativamente al ricorso al mutuo o al finanziamento della cassa deposito-prestiti), nello schema di leasing in costruendo l'Ente Pubblico committente **darà inizio al pagamento del canone di leasing solo dopo il collaudo** e la consegna dell'opera, mentre la società di leasing, durante il tempo di costruzione, ha pagato all'impresa costruttrice gli stati di avanzamento dei lavori, di conseguenza avrà diritto agli interessi sulle somme anticipate nella misura concordata.

CARATTERISTICHE PRIORITARIE DEL LEASING IN COSTRUENDO

Vincoli prioritari possono essere, riguardo a tale forma di finanziamento, in relazione alle regole poste per il coordinamento della finanza pubblica, in sintesi:

- Divieto di indebitamento per spesa corrente;
- Limite della capacità di indebitamento;
- Rispetto del patto di stabilità interno;
- Allocazione del rischio concernente l'opera; esso deve ricadere sul soggetto realizzatore (1);
- Rischio della domanda (utilizzo da parte degli utenti finali) (1)
- Rischio connesso alla disponibilità del servizio connesso alla realizzazione dell'opera (1).

(1) EUROSTAT 11 FEBBRAIO 2004 SUL PPP

PRINCIPALI CARATTERISTICHE DEL LEASING IN COSTRUENDO

Per rischio di costruzione si intende, oltre a quello che di regola sopporta l'appaltatore/concessionario in ordine al rispetto dei tempi, dei costi e della qualità pattuiti, anche il fatto che l'esecutore venga pagato subordinatamente alla reale ed effettiva realizzazione dell'opera.

Per rischio di domanda si intende il tipico rischio riferito all'utilizzo dell'opera (o del servizio connesso) da parte dell'utenza finale.

Se l'operazione non rispetta i criteri indicati sopra non può essere considerata quale PPP e dovendo essere inserita nel calcolo del disavanzo e del debito nazionale, analogamente deve essere qualificata come operazione di indebitamento dell'ente territoriale.

Un punto fermo nei pareri espressi dai componenti organi di controllo è che il leasing immobiliare in costruendo **non può essere utilizzato per eludere vincoli o limiti** che le regole di finanza pubblica pongano all'operato dell'Ente locale.

Un ulteriore limite è stato espresso sull'allocazione dei rischi della P.A. dalla Corte dei Conti il 16/09/2011

PRINCIPALI CARATTERISTICHE DEL CONTRATTO DI DISPONIBILITA'

- Costruzione e messa a disposizione della PA di un'opera di proprietà privata.

- Il contratto di disponibilità favorisce la finanziabilità dell'operazione per la possibilità degli istituti di credito di **apporre un possibile titolo ipotecario**.

- L'opera realizzata è **una valida garanzia** perché è monetizzabile, è apprezzabile finanziariamente ed è considerata per l'operatività degli istituiti finanziari ai fini della valutazione del rischio di credito, regolamentata nelle sessioni di Basilea.

PRINCIPALI CARATTERISTICHE DEL CONTRATTO DI DISPONIBILITA'

L'Affidatario del Contratto deve:

- a suo rischio progettare, finanziare e realizzare l'opera (con il beneficio evidente di adattare il progetto alle peculiarità dell'Impresa realizzatrice);
- rapidità di esecuzione della progettazione operativa (costruttiva cantierabile);
- garantire la costante fruibilità del bene (con il beneficio da parte del privato di mantenere un rapporto costante e trasparente con la P.A.);
- la perfetta manutenzione e la risoluzione di eventuali vizi (anche sopravvenuti);

Il contratto di disponibilità si adatta allo sviluppo immobiliare: in particolare potrebbe utilmente riguardare la realizzazione di **sviluppi immobiliari per collocarvi uffici pubblici**, complessi direzionali, spazi espositivi, **edilizia economica e popolare, illuminazione di una sua città, o di una sua area, ecc…**

PRINCIPALI CARATTERISTICHE DEL CONTRATTO DI DISPONIBILITA'

REMUNERAZIONE ALLA CONTROPARTE PRIVATA:

- Canone di disponibilità (possibili oscillazioni);
- Contributo in corso d'opera (eventuale e limitato ex ante);
- Opzione da parte della PA per il riscatto finale con un prezzo per la P.A., a favore del privato, parametrato al valore commerciale residuo dell'opera, tenendo conto dei canoni corrisposti e dell'eventuale contributo pubblico erogato in corso d'opera. Detta opzione deve essere indicata nel bando di gara.

RISCHI DELL'AFFIDATARIO (PROGETTAZIONE, COSTRUZIONE E GESTIONE TECNICA):

- L'integrale progettazione e il suo iter approvativo è prevalentemente **nella sfera di controllo del privato** che dovrà curarne la tempistica sollecitando e responsabilizzando le autorità pubbliche da coinvolgersi. La PA non condivide alcun rischio progettuale in proposito (assenza di verifica della progettazione ai fini della validazione). Positiva è invece l'opportunità da parte del privato di predisporre una progettazione consona con le proprie peculiarità d'impresa, di manutentore e di cash-flow
- Mantenimento per tutto il periodo di messa a disposizione della PA in uno stato adeguato dell'immobile in funzione della sua fruibilità.

PRINCIPALI CARATTERISTICHE DEL CONTRATTO DI DISPONIBILITA'

CAUZIONI E GARANZIE

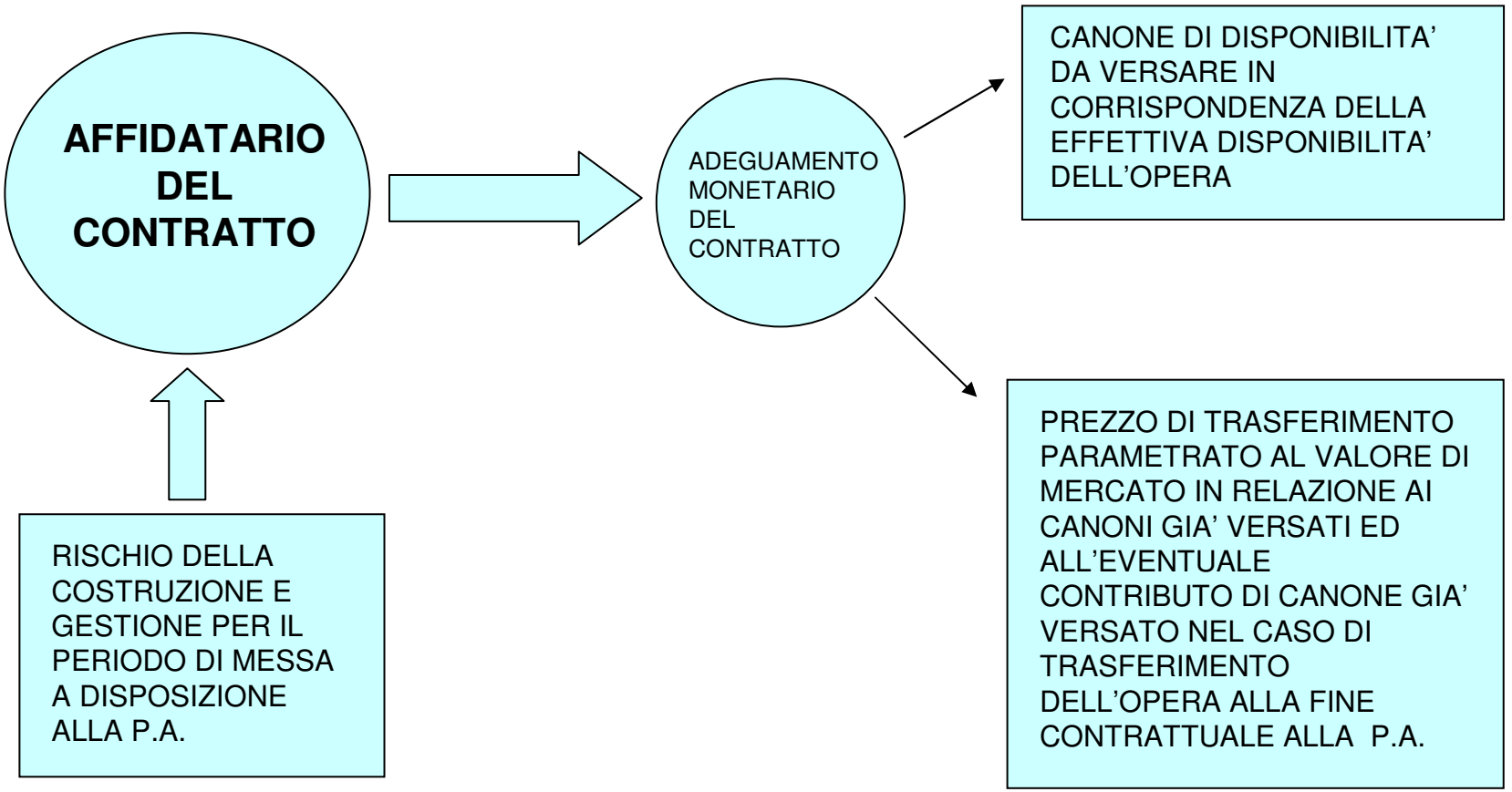
•Garanzie a corredo dell'appalto (art. 75 Codice degli Appalti);

•Cauzione di Verifica (art. 113 Codice degli Appalti);

•Garanzia gestionale (analogia con PF).

Il Canone è la leva di controllo della P.A. in quanto la disponibilità retributiva del canone in mano alla PA è la migliore garanzia di poter disporre di un bene immobile in perfetta efficienza per tempi prolungati.

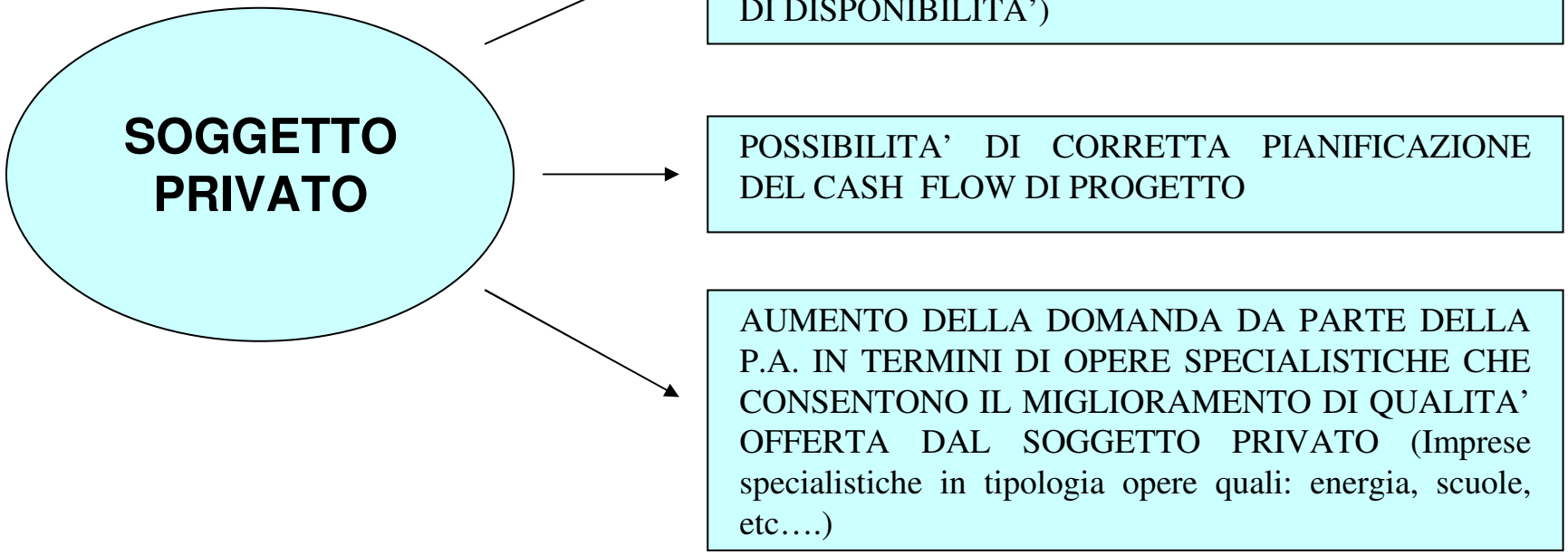
CONTRATTO DI DISPONIBILITA'



NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Art. 160-ter D.lgs 12 aprile 2006 n. 163 introdotto dal D.L. n. 1/2012 convertito con Legge 27/2012 e modificato dal D.L. 52/2012 convertito con Legge 94/2012 (c.d. *Spending Review*).

VANTAGGI


SOGGETTO PRIVATO
L'AFFIDATARIO PUO' REALIZZARE UN'OPERA CON LA CERTEZZA DI RICAVI FUTURI (CANONE DI DISPONIBILITA')
POSSIBILITA' DI CORRETTA PIANIFICAZIONE DEL CASH FLOW DI PROGETTO
AUMENTO DELLA DOMANDA DA PARTE DELLA P.A. IN TERMINI DI OPERE SPECIALISTICHE CHE CONSENTONO IL MIGLIORAMENTO DI QUALITA' OFFERTA DAL SOGGETTO PRIVATO (Imprese specialistiche in tipologia opere quali: energia, scuole, etc….)

CONTRATTO DI DISPONIBILITA'

VANTAGGI

La norma può essere pensata per noleggiare opere o con una opzione espressa in sede di bando per una successiva acquisizione (Alleggerimento oneri P.A.)

La P.A. stabilisce il tempo di utilizzo e al suo cessare può liberarsi da impegni sull'opera realizzata.

Questa tipologia è particolarmente indicata per le opere fredde, difficilmente rientranti nella fattispecie della finanza a progetto.

Riduzioni tempi:

Esecuzione gara solo su capitolato prestazionale (o progetto preliminare) - manifestazione interesse P.A. - il soggetto privato ha l'onere della progettazione ed esecuzione. La P.A. renumera solo dopo la messa a disposizione dell'opera con canone periodico.

Gruppo di Esperti di Finanza di Progetto degli Ordini degli Ingegneri di Milano, Torino, Napoli e Catania: L.Gaggeri, E. Ciardiello, F. Calabrò Massey, G. Esposito, A. Grassi

CONTRATTO DI DISPONIBILITA'

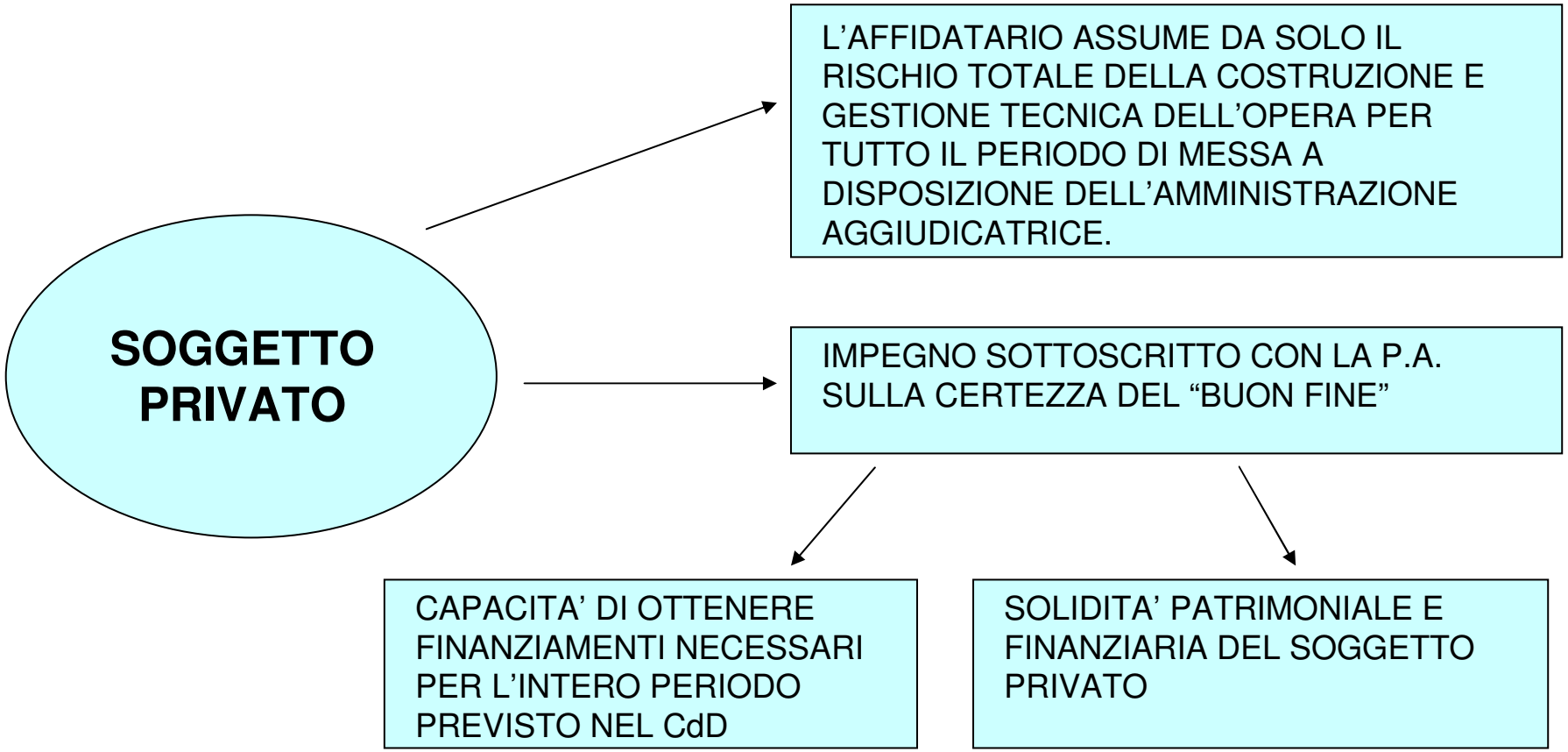
VANTAGGI

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

- Adatto per ristrutturazioni (impianti, illuminazioni, energia, ecc…)
- La P.A. spende per il solo utilizzo, e c'è la proprietà dell'opera in opzione
- Facilità operative:

  Il progetto di riferimento viene predisposto dall'offerente.

SVANTAGGI


SOGGETTO PRIVATO
L'AFFIDATARIO ASSUME DA SOLO IL RISCHIO TOTALE DELLA COSTRUZIONE E GESTIONE TECNICA DELL'OPERA PER TUTTO IL PERIODO DI MESSA A DISPOSIZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE AGGIUDICATRICE.
IMPEGNO SOTTOSCRITTO CON LA P.A. SULLA CERTEZZA DEL "BUON FINE"
CAPACITA' DI OTTENERE FINANZIAMENTI NECESSARI PER L'INTERO PERIODO PREVISTO NEL CdD
SOLIDITA' PATRIMONIALE E FINANZIARIA DEL SOGGETTO PRIVATO

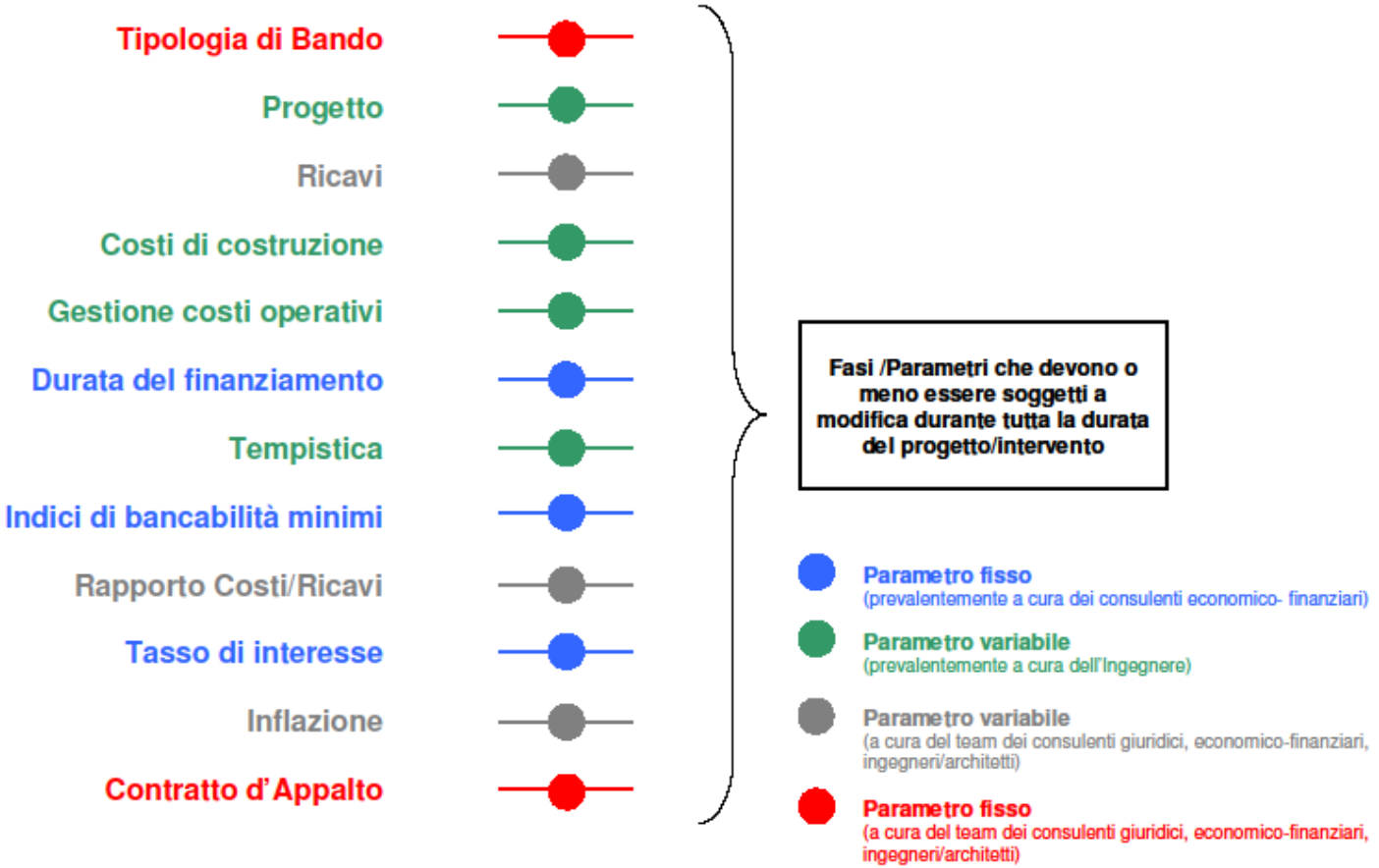
ATTORI DEI PROCESSI DI PPP

La principale caratteristica del PPP è
UN APPROCCIO
alla progettazione, realizzazione,
gestione e finanziamento di:

MAPPATURA DEI RISCHI

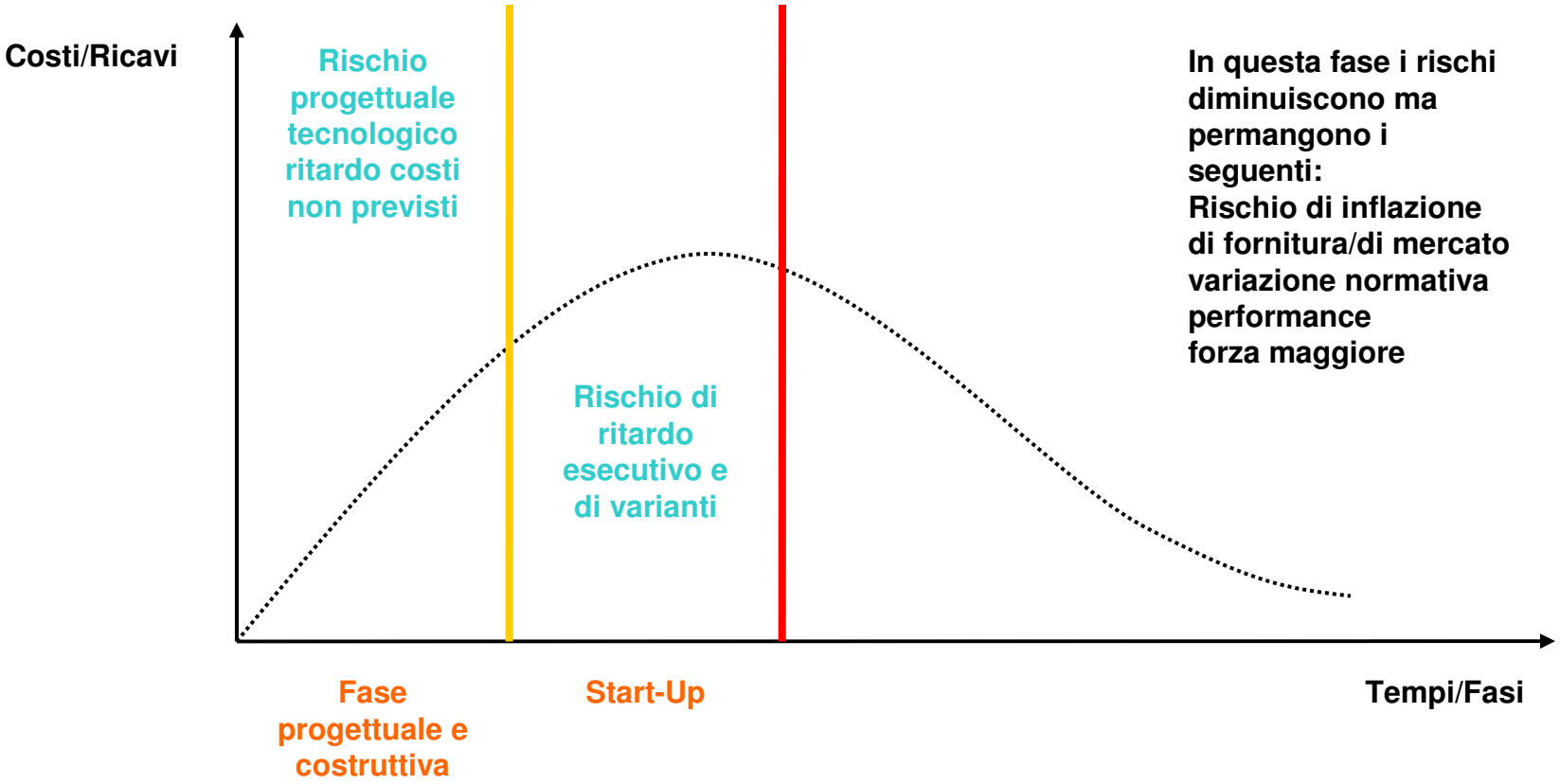
TIPOLOGIE DI RISCHI		Pubblico	Privato	Misto
Progettazione	Rischio di una progettazione che presenta possibili vulnerabilità		x	
Costruzione	Rischio che la realizzazione dell'opera non avvenga nei tempi, nei costi e con le specifiche tecnico-economiche contrattuali		x	
Gestione	Rischio che i costi operativi del progetto differiscano da quelli previsti a budget o che il livello di prestazione previsto non sia raggiunto così come contrattualmente previsto		x	
Manutenzione	Rischio che i costi necessari a mantenere il bene così come previsto dal contratto superino quelli previsti dal budget		x	
Disponibilità	Rischio che il servizio fornito dall'aggiudicatario non sia pari al livello contrattualmente previsto		x	
Finanziamento	Rischio di mancato reperimento delle risorse finanziarie nei termini e nelle condizioni necessarie alla realizzazione e gestione dell'iniziativa in linea con le previsioni economiche finanziarie reali		x	
Domanda	Rischio che la domanda relativa al progetto sia inferiore al livello previsto	x	x	x
Forza Maggiore	Rischio che un evento imprevedibile ed incontrollabile da parte di tutte le parti coinvolte nel progetto comporti un aumento dei costi o, nei casi peggiori, l'impossibilità di erogare il servizio o di acquistarlo.			x

FASE GESTIONALE DI INDIVIDUAZIONE DEI RISCHI IN FUNZIONE DELLE LORO POSSIBILI MUTAZIONI NEL TEMPO



E' evidente l'importanza della necessità di una corretta individuazione dei parametri tecnici di base (progetto, costi operativi, gestione, ecc…) a cura dell'Ingegnere, affinchè detti parametri - continuamente monitorati durante il processo costruttivo - non debbano cambiare se non in termini poco influenti. Diversamente se tutti i parametri subiscono pericolosi mutazioni, essi possono invalidare il progetto/intervento

ANDAMENTO DEI RISCHI IN FUNZIONE DELLE FASI



Se ne deduce che la sostenibilità economico-finanziaria, al fine di una crescita del settore edilizio-immobiliare, deve essere accompagnata sempre più da un'ampia riforma legislativa di defiscalizzazione specificatamente a favore delle Società Veicolo e dei correlati operatori, fino al momento in cui l'opera possa entrare nel suo funzionamento a regime, in modo così da
generare incassi a favore degli appaltatori e quindi anche un più agevole ritorno fiscale.

Al fine di una conclusiva Analisi dei Rischi, occorre ipotizzare un'azione di sensibilità da parte del team tecnico – economico – finanziario contrattuale.

Gli scenari che si potrebbero configurare (***cosa succede se***) possono consentire l'individuazione dei *fattori critici* del progetto.

Un piano finanziario (*business plan*), per verificare la fattibilità dell'investimento e l'equilibrio economico - finanziario tra i costi del progetto e i ricavi delle tariffe dovrà prevedere i rischi associabili all'intervento e i provvedimenti conservativi.

Allo scopo si dovrà esaminare ogni aspetto tecnico che potrebbe modificare il previsto cash-flow, e, ciò in ogni fase del ciclo di vita del progetto.

Cosa succede dunque se durante le diverse fasi vengono modificati in modo non trascurabile i dati di base individuati dall'ingegnere.
Non possono che essere incrementate le uscite di cui alle fasi 2 e 3 qui di seguito illustrate:

1. fase di progettazione

uscite:
- costi generali della società di progetto;
- costi di progettazione tecnica (nei diversi livelli, preliminare, definitiva ed esecutiva);
- costi dovuti alla società di project management.

2. fase di costruzione

uscite:
- costi generali di gestione;
- costi diretti (personale, materiali, attrezzature, ecc…)
- costi diretti per la sicurezza del cantiere;

entrate:
- incassi pubblicitari
- incassi di sponsorizzazioni

3. fase di collaudo

uscite:
- costi diretti di collaudo;
- costi di start-up;
- costi per eventuali contenziosi.

entrate:
- incassi dalla pubblica Amministrazione

4. fase di manutenzione e di esercizio

uscite:

- costi diretti di manutenzione e di gestione;

entrate:

- introiti per i servizi erogati;

- introiti per eventuali servizi accessori.

5. fase di fine esercizio

uscite:

- costi di gestione del contratto e di ogni eventuale contenzioso;

- costi di smobilizzo

entrate:

- incassi dalla P.A.;

- altre fonti (es. eventuale vendita possibile totale della concessione

IL RUOLO DELL'INGEGNERE

Il **Partenariato Pubblico Privato** è costituito da un **approccio multidisciplinare** rivolto al finanziamento di specifici investimenti caratterizzati da ampi livelli di complessità di strutturazione, nonché dalla possibilità di ricorrere ad un elevato coinvolgimento di finanziamenti provenienti dal settore bancario. L'obiettivo è una forte partecipazione di capitale privato in modo da attenuare la spesa pubblica, rimanendo, ove possibile, nell'ambito del Patto di Stabilità. La P.A. deve ben valutare la remunerativà dell'appaltatore in modo da consentire l'operazione, trasformando così un problema economico in una soluzione finanziaria.
Tutto ciò presuppone una chiara programmazione in termini di Project Management del bene da costruire nelle sue varie fasi

⇩

La valutazione di sostenibilità economico/finanziaria della singola iniziativa si basa esclusivamente sulla **garanzia per il rimborso dei finanziamenti rappresentata dai flussi di cassa** del progetto, che si devono manifestare con adeguati livelli di certezza, su una efficace gestione dei rischi legati all'iniziativa; tutto ciò permetterà di limitare la possibilità che i flussi di cassa previsti vengano meno, e questo a mezzo di una corretta analisi dei rischi tecnico economico finanziari, conseguenti allo studio di fattibilità e ad una efficace gestione dell'intervento.

⇩

Il PPP è dunque caratterizzato dall'**allocazione di oneri e rischi principalmente o totalmente in capo ai soggetti privati** (solo ad esempio nell'ambito del Contratto di disponibilità in cui la Stazione Appaltante ha previsto un canone mensile a favore dell'appaltatore tale da permettere di non "uscire dal patto di stabilità" dell'Ente).

PRINCIPALI CARATTERISTICHE DEL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO

- **Come già anticipato il progetto viene valutato dai finanziatori principalmente (ma non esclusivamente) per la sua capacità di generare flussi di cassa**

- **I suddetti flussi di cassa, connessi alla gestione del progetto non possono essere monitorati che con tecniche di Project Management e Project Control; una corretta previsione e gestione dei flussi di cassa durante le varie fasi del progetto/intervento costituisce la fonte primaria per il rimborso del debito e per la remunerazione del capitale di rischio**

- **Anche la fase di gestione/manutenzione dell'opera costituisce elemento di primaria importanza (al pari della sua progettazione/costruzione), in quanto soltanto se efficace e qualitativamente elevata consente di generare i flussi di cassa necessari a soddisfare il mercato e quindi le banche e gli azionisti**

- **Le principali garanzie connesse all'operazione sono di natura contrattuale piuttosto che di natura reale (collaborazione tecnico-legale)**

- **Il "montaggio" dell'operazione è caratterizzato da un importante processo di negoziazione tra i diversi soggetti coinvolti avente una durata variabile e volto alla ripartizione dei rischi dell'iniziativa tra i diversi partecipanti**

Ma aldilà delle opinioni sinora espresse, cosa ne pensa la letteratura in materia?

L'elemento distintivo delle operazioni in PPP consiste nella circostanza che le prospettive rilevanti ai fini della valutazione della capacità di rimborso del debito siano principalmente basate sulle previsioni di reddito dell'iniziativa finanziata e non sull'affidabilità economico - patrimoniale dei promotori.

Per quanto riguarda, quindi, **il profilo esclusivamente tecnico-progettuale**, l'elemento che più di tutti interessa nella valutazione di prefattibilità dell'opera è quello di consentire un agevole ritorno del reddito; ciò comporta, evidentemente, la necessità di effettuare analisi dei costi di costruzione e di gestione approfonditi il più affidabili possibile.

Uno strumento per la migliore valutazione di una gestione tecnico-finanziaria di un progetto di *PPP*, partendo dal momento zero (che è quello della ideazione, o prefattibilità, precedente allo studio di fattibilità ed alle progettazioni) fino ad arrivare al termine della vita utile dell'opera, è quello dell'**applicazione delle tecniche di *project management*.**

LA FATTIBILITA' TECNICA DELL'OPERA

Occorre, in definitiva, saper organizzare il *progetto* inteso come intervento così come definito dal *Project Management Institute*, e cioè **"gestione economica di un'opera complessa, unica e di durata limitata, rivolta al raggiungimento di un obiettivo predefinito mediante un processo continuo di pianificazione e controllo di risorse differenziate e limitate, con vincoli interdipendenti di tempo, costo e qualità".**

Occorre dunque esaminare una molteplicità di fattori e di eventi da coordinare ed integrare legandoli tra di loro, e controllando per tempo, durante tutto il processo progettuale e costruttivo, le attività correlate al progetto/intervento stesso.

Per la predisposizione di questa fase progettuale, **l'ingegnere deve sviluppare una *W.B.S.* (*work breakdown structure*, struttura ad albero delle fasi/attivirà) dell'intervento, a mezzo della programmazione delle attività progettuali** di realizzazione e di gestione; la scomposizione ha lo scopo di sezionare tutte le attività e le sotto attività in termini di tempi, risorse, costi e ricavi e priorità operative, così da assicurarsi che siano tutte comprese nel percorso critico individuato, nonché di monitorarle costantemente durante il periodo contrattualmente previsto.

LA FATTIBILITA' TECNICA DELL'OPERA

Lo studio di fattibilità ed il conseguente budget va dunque incentrato sul fattore "*rendimento economico-finanziario*", che regola in modo definitivo l'iniziativa.

La scelta tipologica in seno alle varie tipologie di PPP è in definitiva non solo quella tecnico-economica, ma soprattutto quella che permetta di individuare, da parte dell'Ingegnere, un **Cronoprogramma associato** ad un corretto cash-flow, nel rispetto dei vincoli costituiti da tempi, costi e qualità dell'opera.

Gli aspetti tecnici che si manifestano durante il *ciclo di vita* di un progetto, costituiscono infatti i vincoli base per la valutazione del *PPP*.

Per *ciclo di vita* deve intendersi il *periodo entro il quale l'opera pubblica dovrà generare un adeguato flusso di cassa dalle tariffe del servizio in grado di remunerare il debito*.

Occorre quindi individuare una **mappatura dei rischi** correlati all'intero ciclo di vita utile dell'intero intervento e mitigare detti rischi con efficaci provvedimenti.

CONCLUSIONI

Perché il processo decisionale in PPP abbia luogo in modo efficace, ad esso dovrebbero contribuire sempre, contestualmente, insieme al Committente, i diversi operatori coinvolti nell'attività del progetto, ciascuno per la parte di propria competenza.

Team di esperti coordinati ed integrati con metodologie di Project Management

L'approccio dell'Ingegnere nel PPP appare dunque, innanzitutto, quello di idonei ed olistiche individuazioni dei dati base che possano rappresentare il fondamentale input per ogni elaborazione economico-finanziaria sia durante le fasi iniziali progettuali, sia durante tutto l'iter gestionale costruttivo e manutentivo dell'intervento.
In tali fasi si evidenzia dunque l'importanza dello sviluppo, in pari dignità con le altre professionalità coinvolte nella strutturazione del PPP, il cui ruolo indubbiamente, data l'importanza dei dati di base dal medesimo individuati, ha una chiara valenza etica