(micro) PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO

Dott. Francesco Vitola, avv. Ciro Pisano

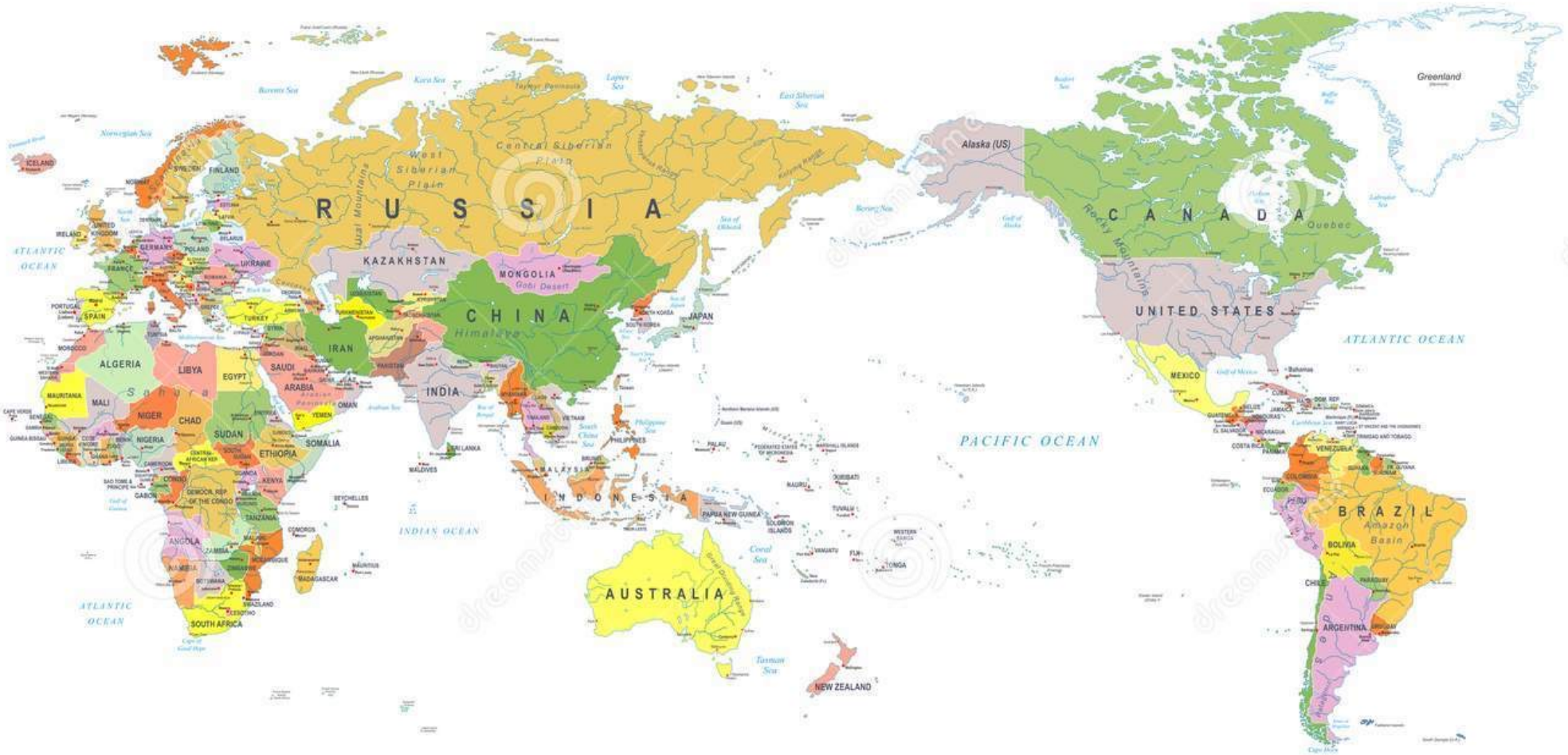
Perché parlare (ancora) oggi di PPP?

Il contesto internazionale e la spinta verso forme di PPP e concessione

… da una visione eurocentrica

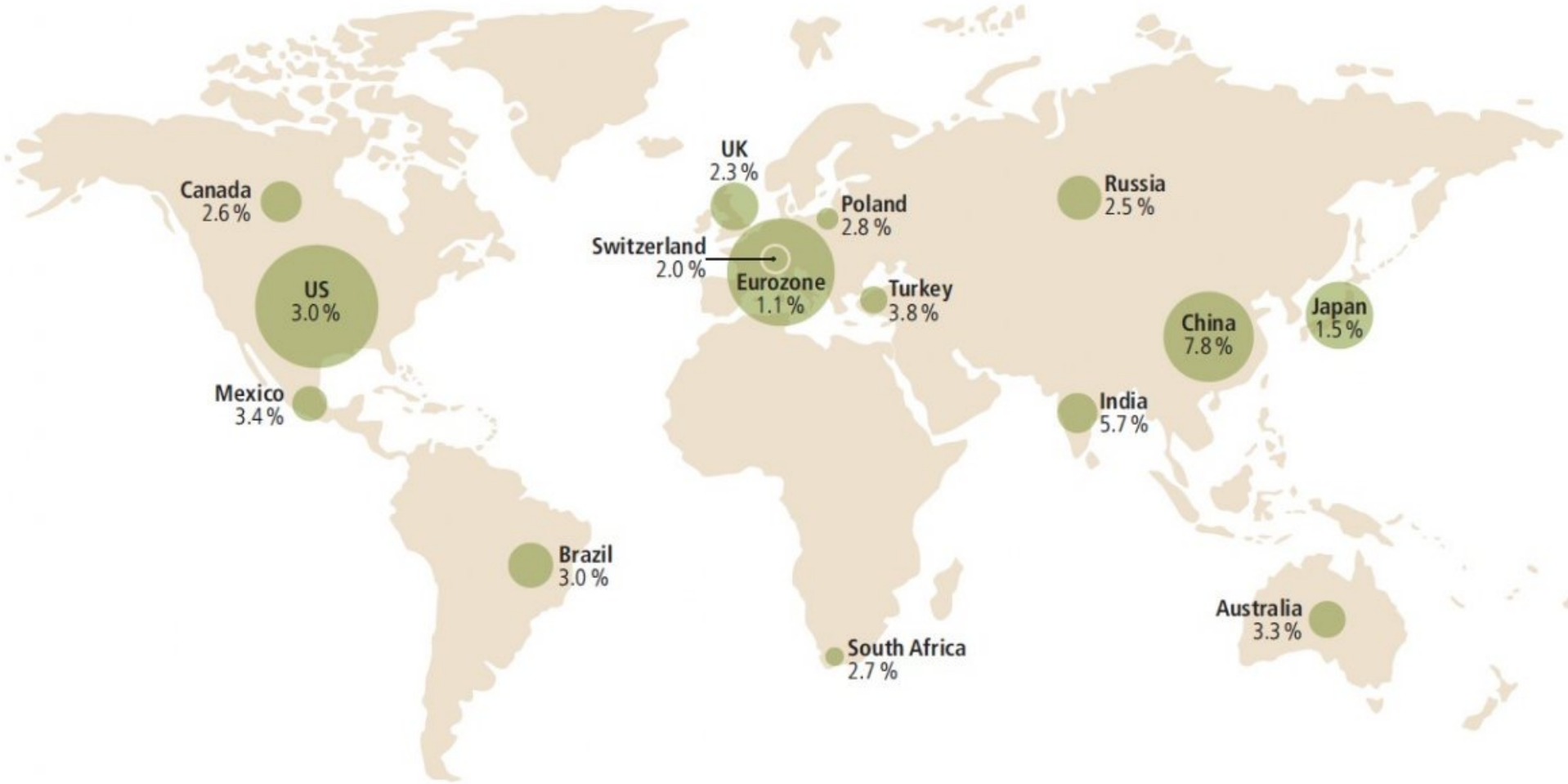
Fonte immagine: Pixers

… ad una visione sinocentrica



i «pesi» in campo

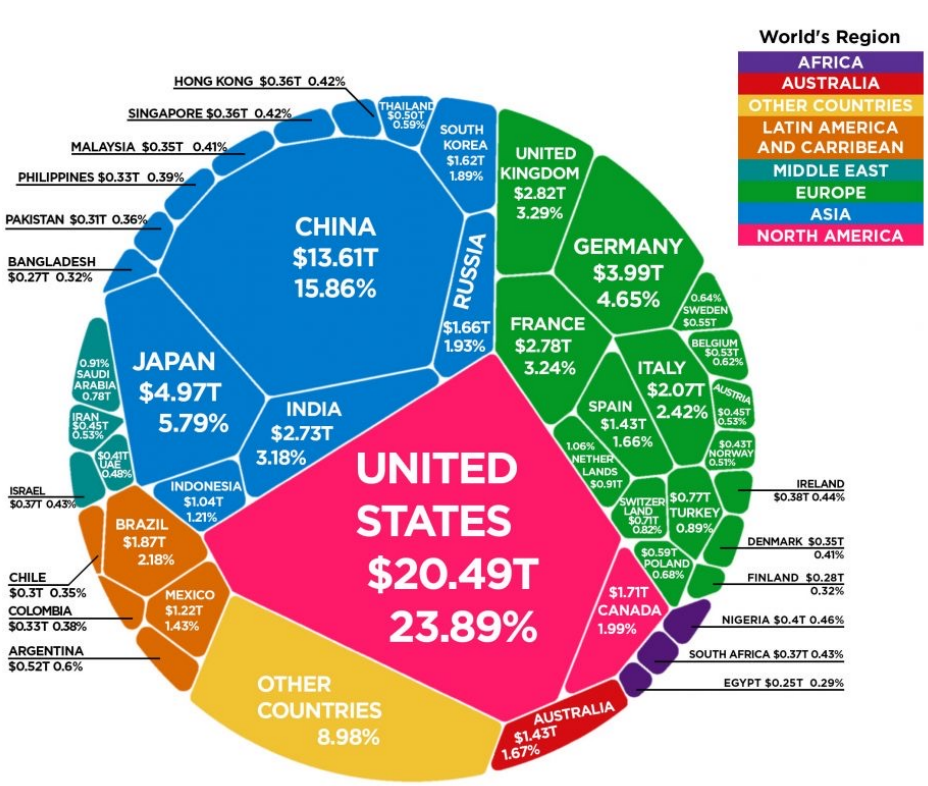
Fig. 1: Expected real GDP growth in 2014 (adjusted for inflation), in %



The size of the bubbles represents the countries' current share of global GDP.

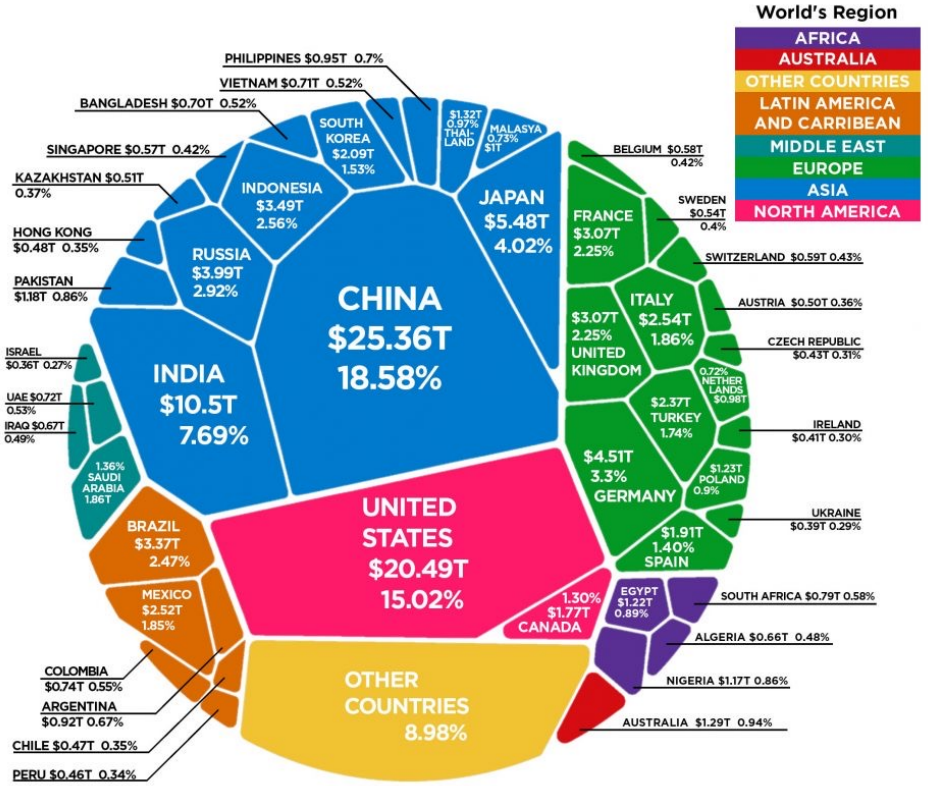
Source: UBS, as of 26 November 2013

… il PIL e il potere di acquisto



Article & Sources:
https://howmuch.net/articles/the-world-economy-2018
https://databank.worldbank.org

howmuch.net



Article & Sources:
https://howmuch.net/articles/the-world-economy-ppp-2018
The World Bank - https://databank.worldbank.org

howmuch.net

2010

LIBRO VERDE SUGLI APPALTI

COMPETITIVITÀ = INNOVAZIONE

ELASTICITÀ
CONCORRENZA
PECULIARITÀ
QUALITÀ

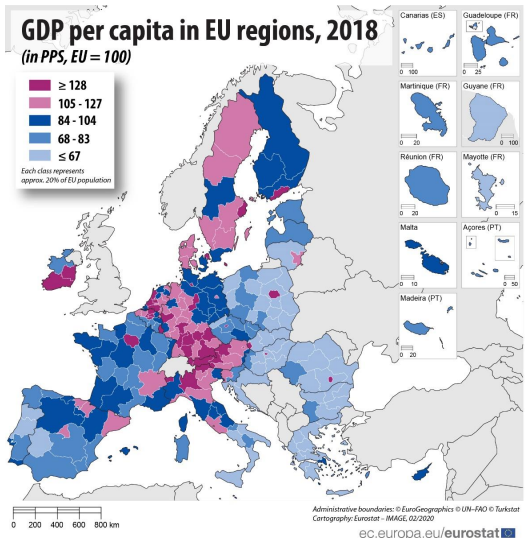
NUOVE DIRETTIVE COMUNITARIE

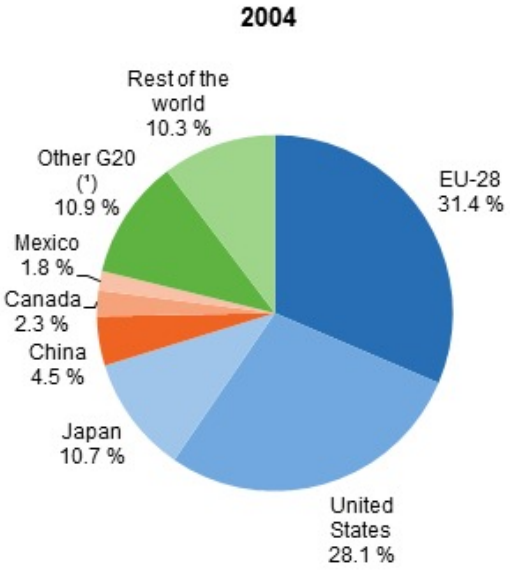
2014

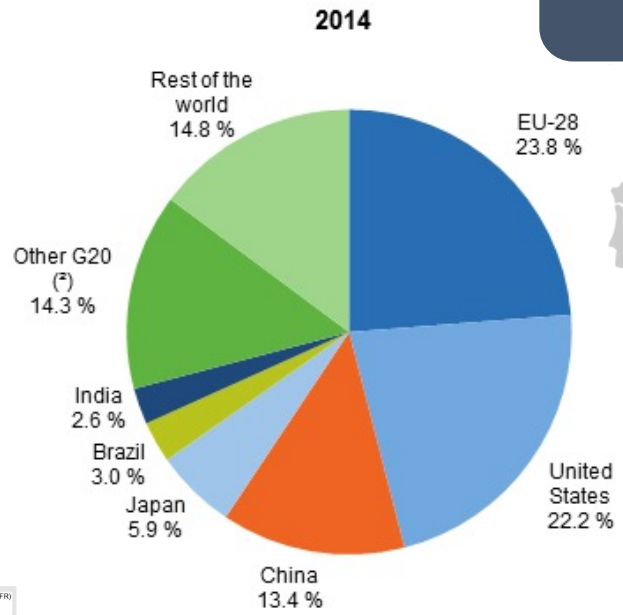
CODICE DEI CONTRATTI

2016

2018



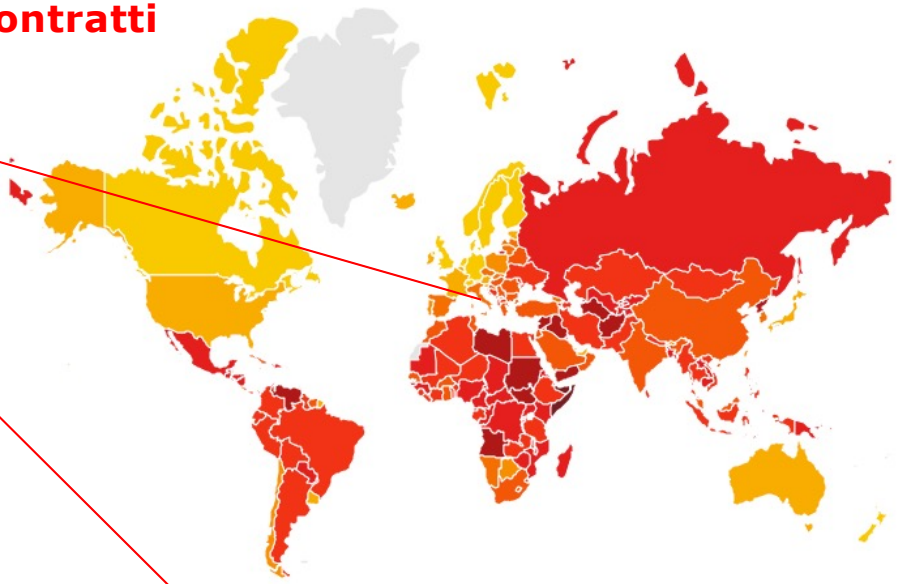




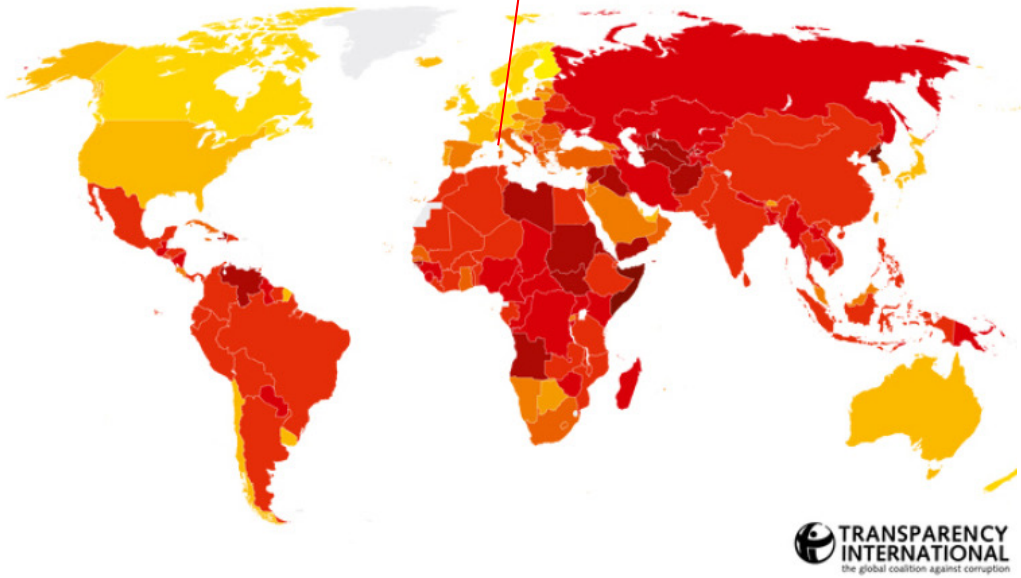
il problema della corruzione

CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2017

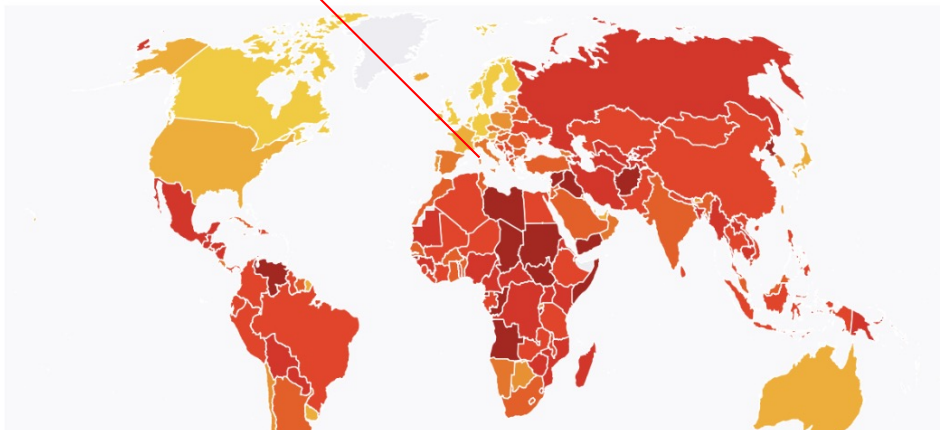
gli effetti del nuovo codice dei contratti



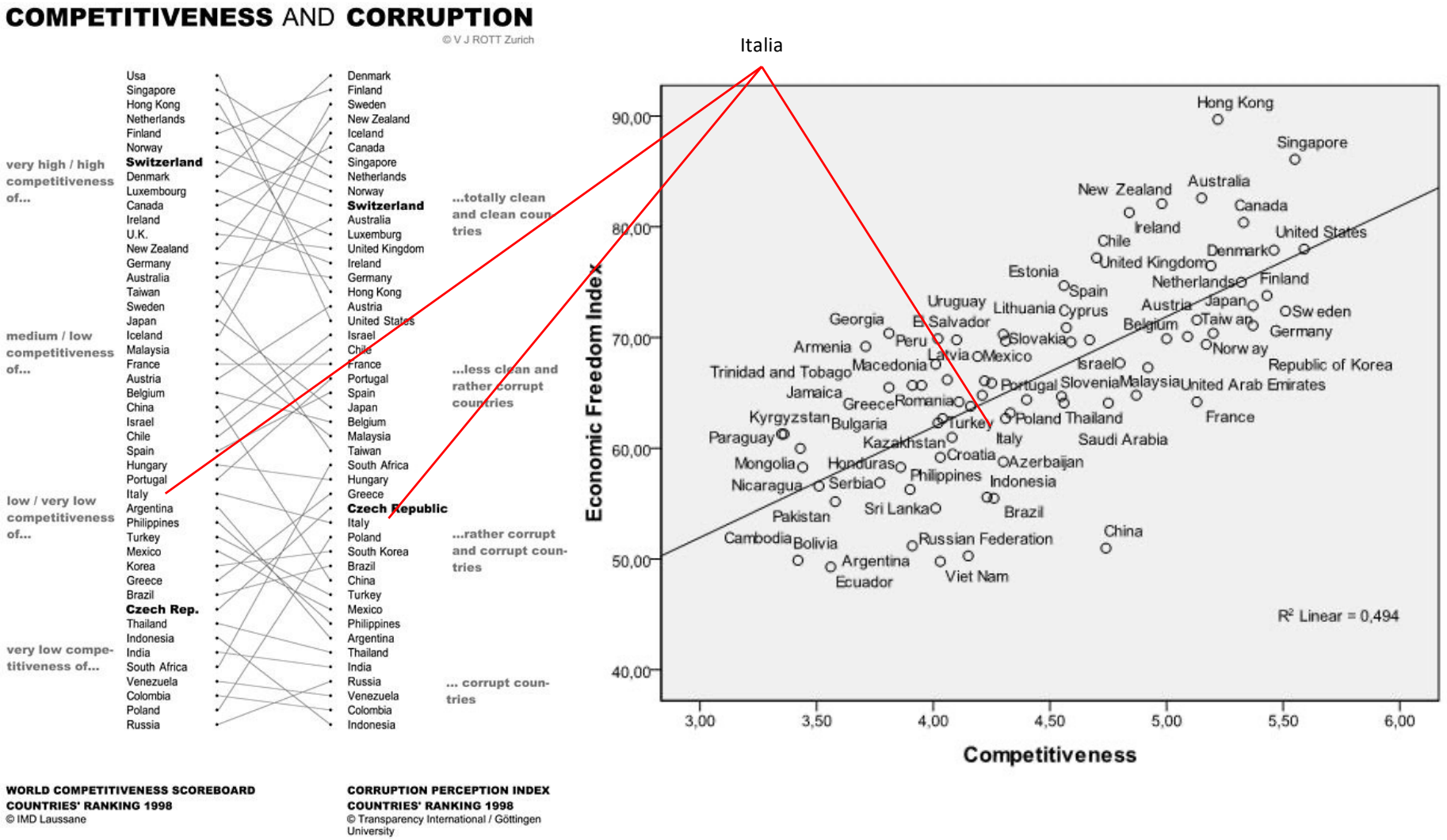
CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2015



CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2018



competitività vs corruzione

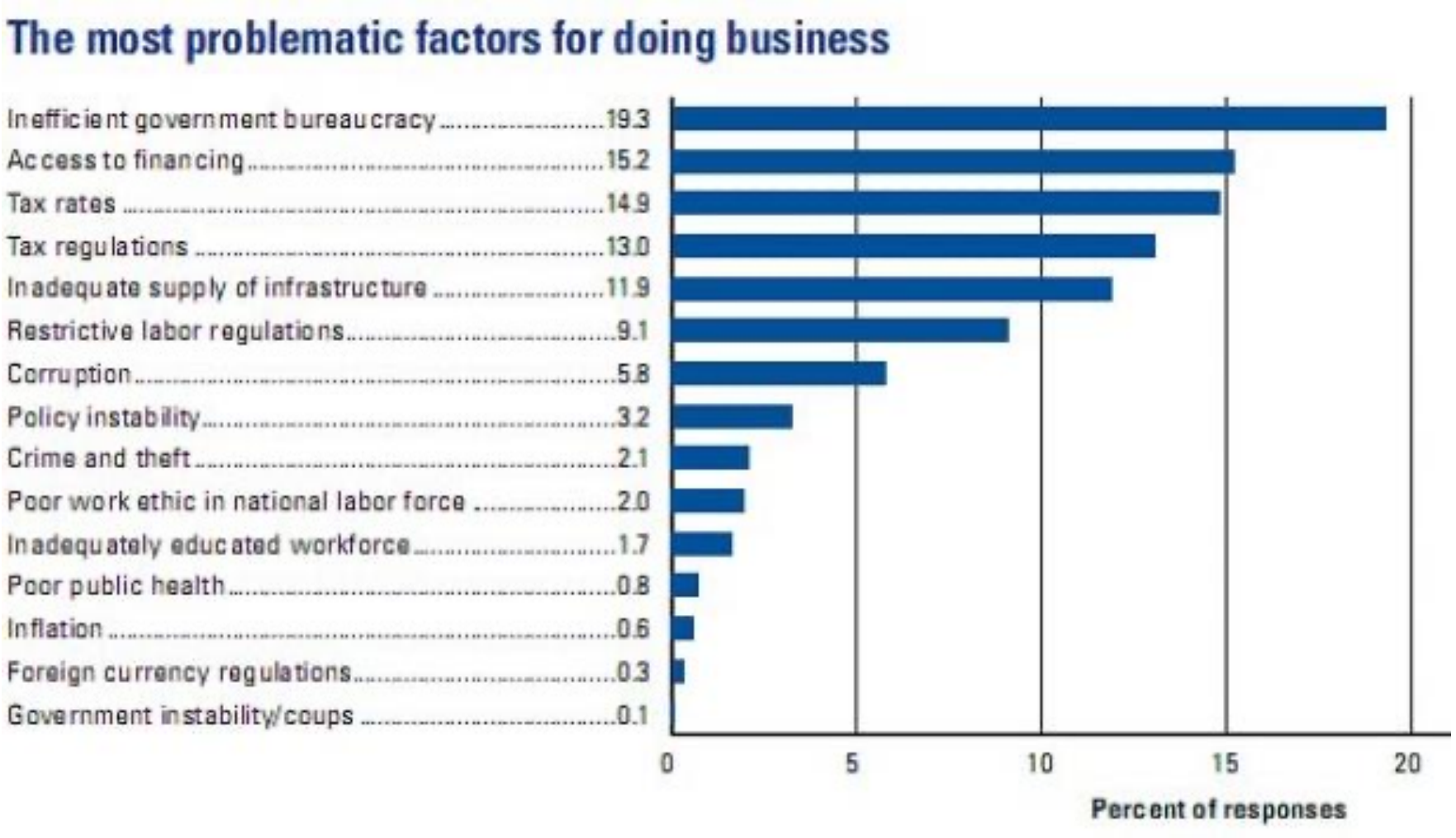


Competitività e corruzione - grafico presentato da Transparency International al seminario Corruzione - come e perché eliminarla di Praga nel 1998

ma è solo un problema di corruzione?

la percezione degli effetti della corruzione

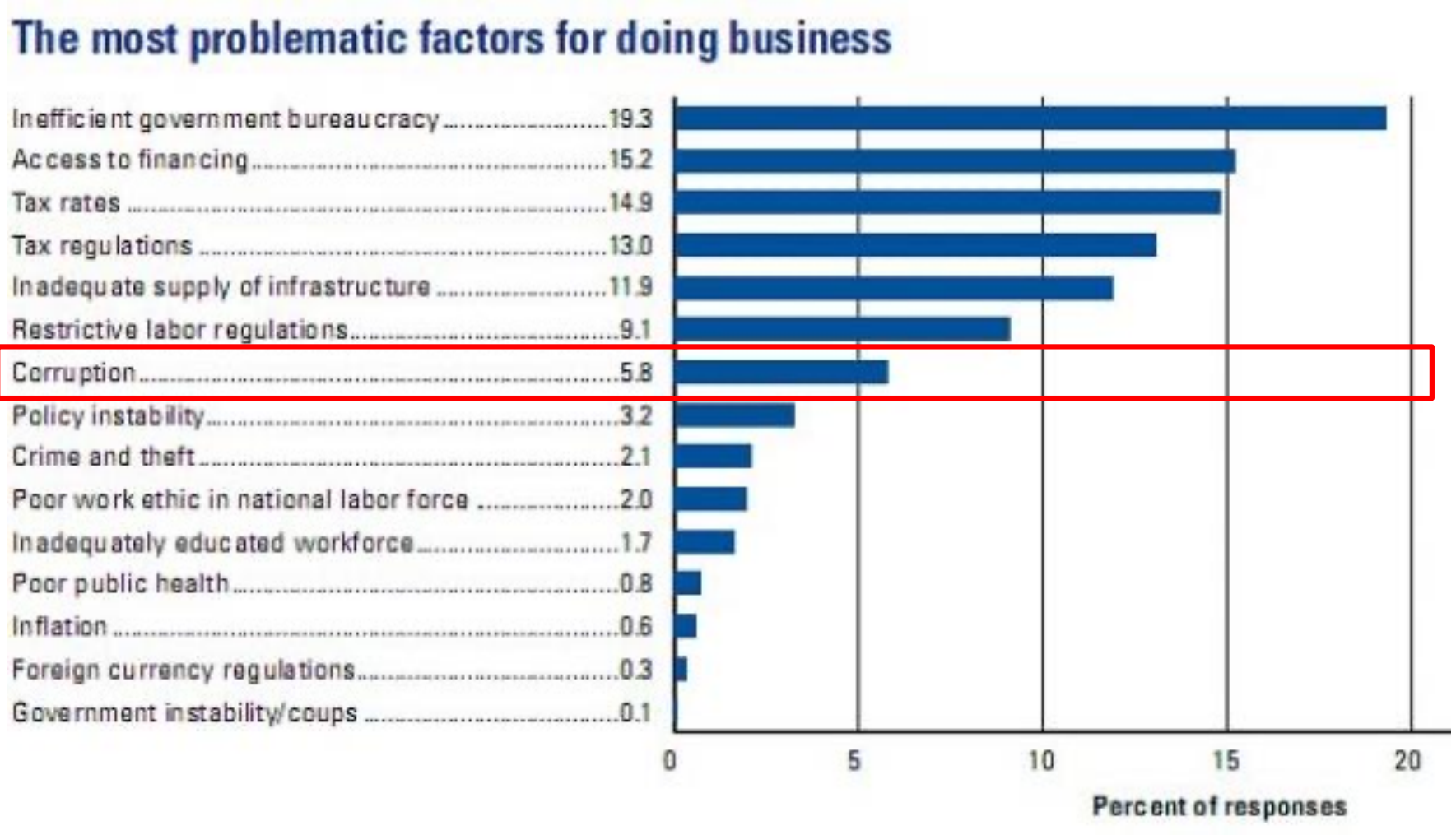
La differenza tra percezione e realtà



Fondo economico mondiale (WEF, 2010)

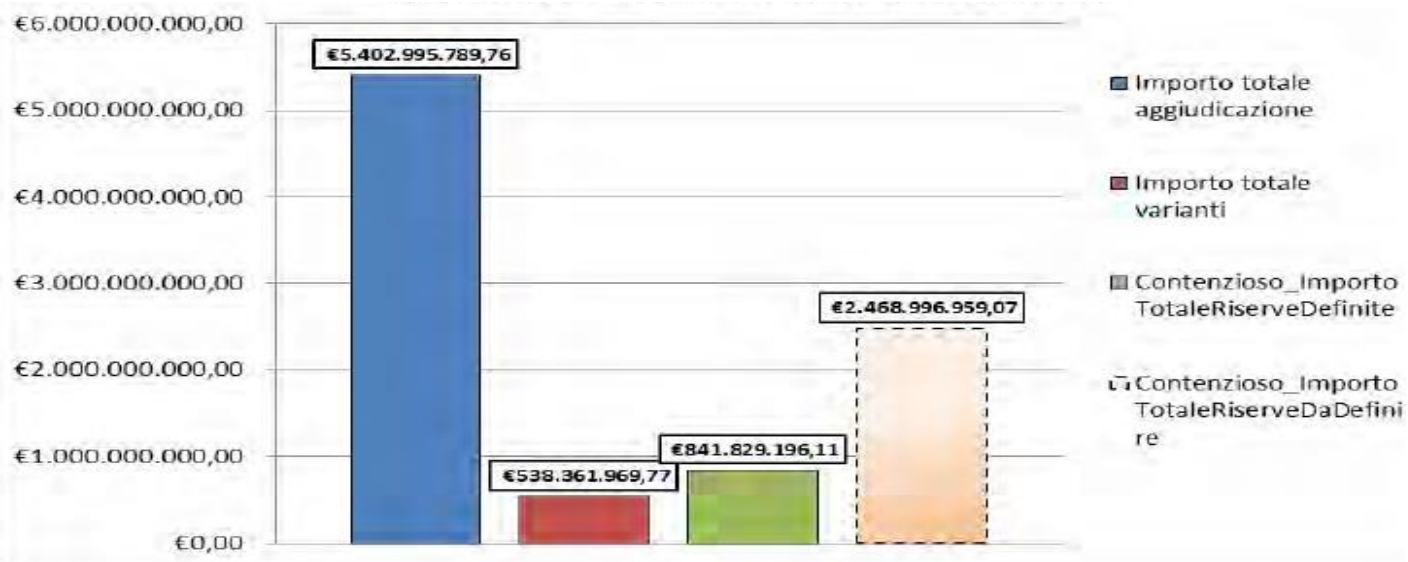
la percezione degli effetti della corruzione

La differenza tra percezione e realtà



Fondo economico mondiale (WEF, 2010)

il problema (l'effetto)



Fonte: AIR codice appalti

Settore "Cultura e servizi ricreativi": tempi attuativi medi (anni) per classe di costo e fase

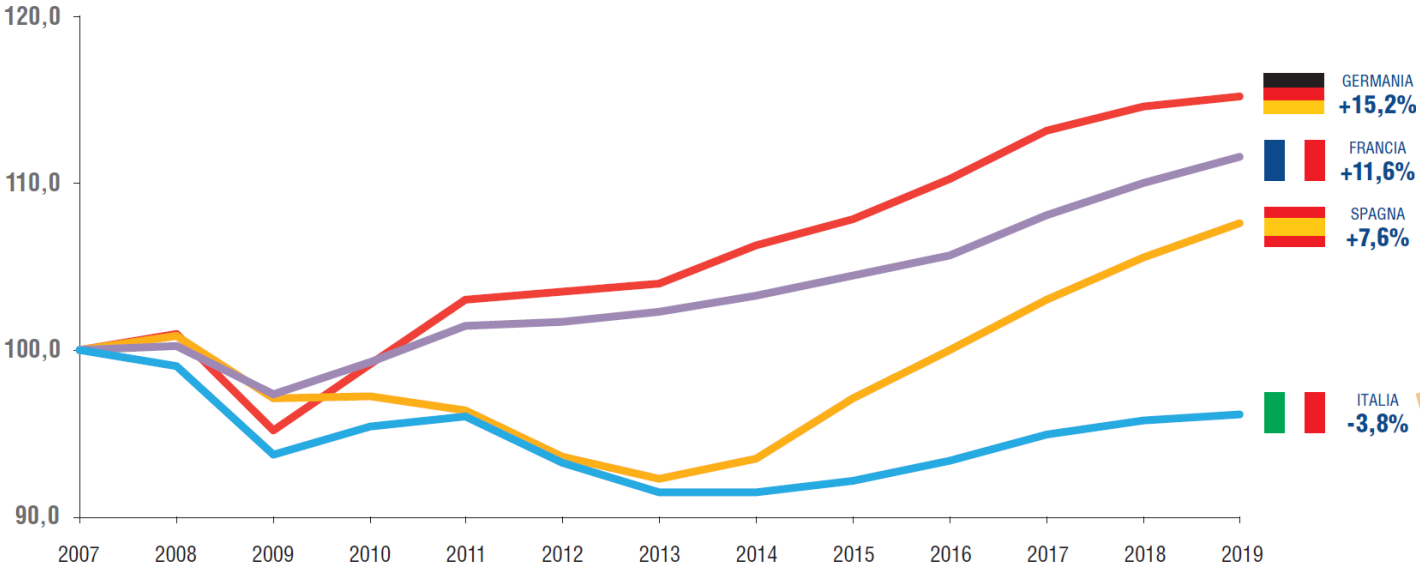
Classe di costo (Milioni di euro)	Progettazione	Affidamento	Lavori	Totale
<= 0,1	2,1	0,3	0,8	3,2
0,1 - 0,2	2,3	0,4	1,2	3,8
0,2 - 0,5	2,5	0,5	1,5	4,4
0,5 - 1	2,8	0,5	2,0	5,3
1 - 2	3,0	0,6	2,5	6,2
2 - 5	3,4	0,7	3,0	7,1
5 - 10	3,5	0,8	3,8	8,1
>= 10	3,6	0,9	4,3	8,9

Fonte: Elaborazioni DPS-UVER su dati di monitoraggio al 31 dicembre 2013 da banche dati BDU e SGP

uno shock, un ritorno al passato?

il contesto e le prospettive

Il PIL in Italia e nei principali Paesi europei

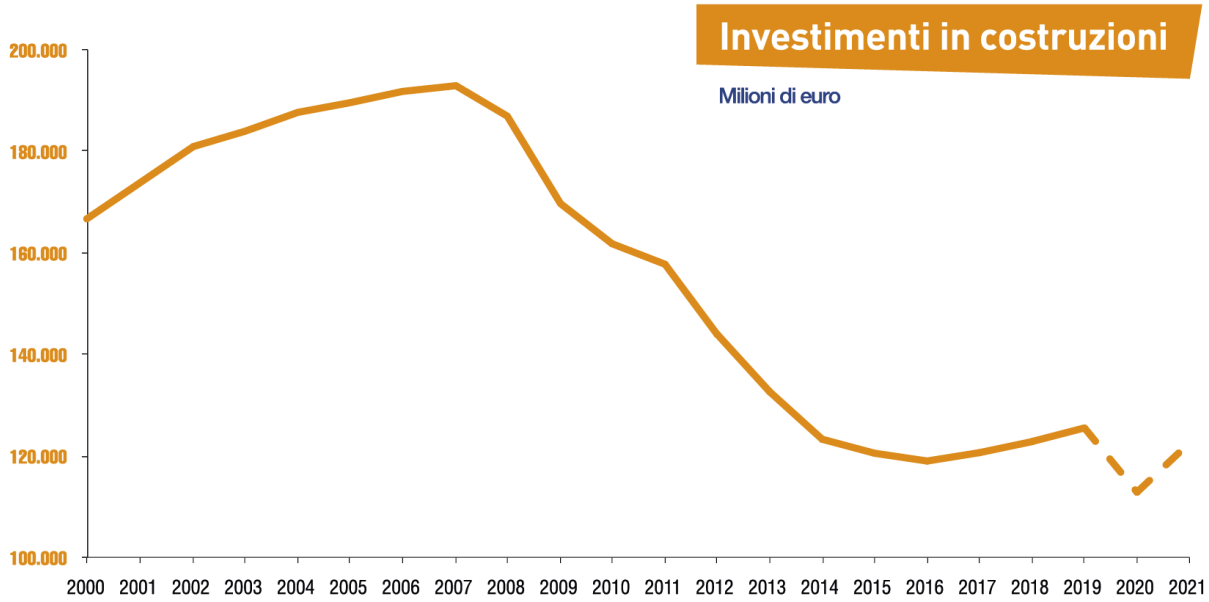


Elaborazione Ance su dati Eurostat

Nel 2020 con lo scoppio della pandemia il Pil subisce una contrazione del -9,2% e le previsioni per il 2021 sono di un aumento del +3%

il contesto e le prospettive

Costruzioni: una crisi ultra-decennale



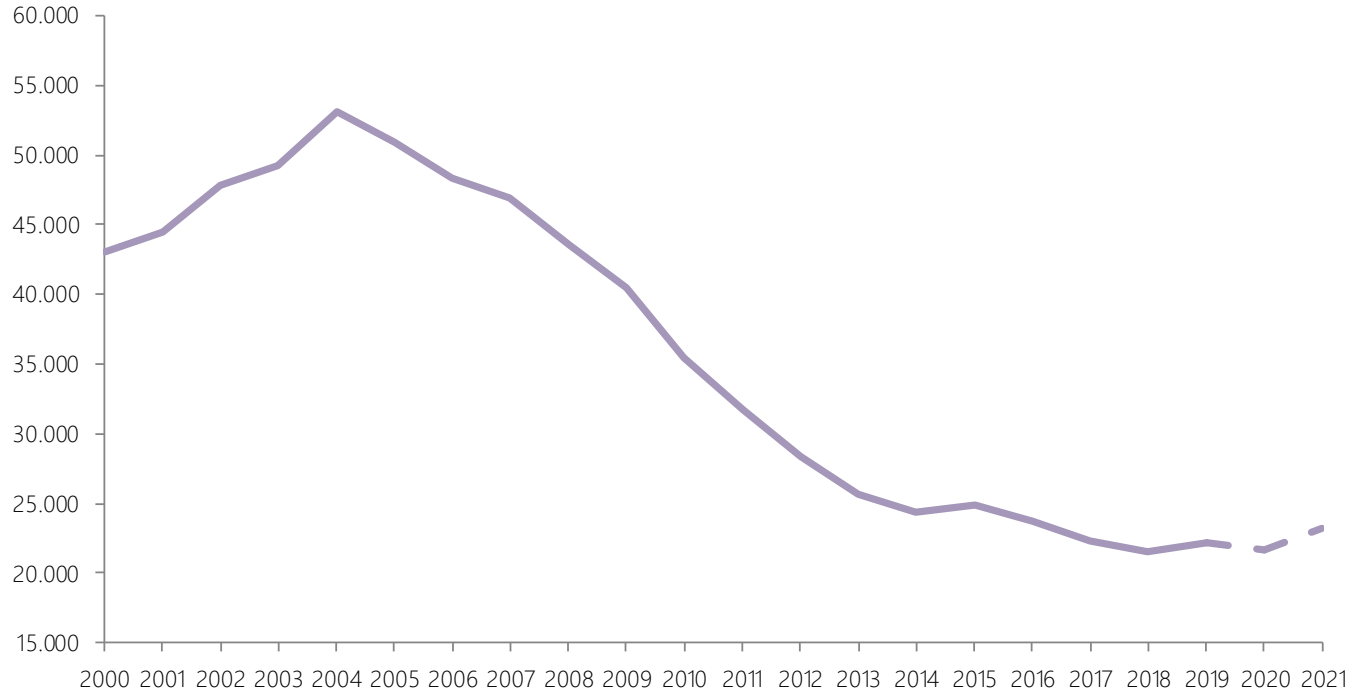
Elaborazione Ance su dati Istat; Stima Ance per 2020 e 2021

La pandemia impone un duro colpo agli investimenti del settore (-10,1%) e interrompe il timido inizio di un percorso di ripresa iniziato nel 2017

il contesto e le prospettive

I comparti: opere pubbliche

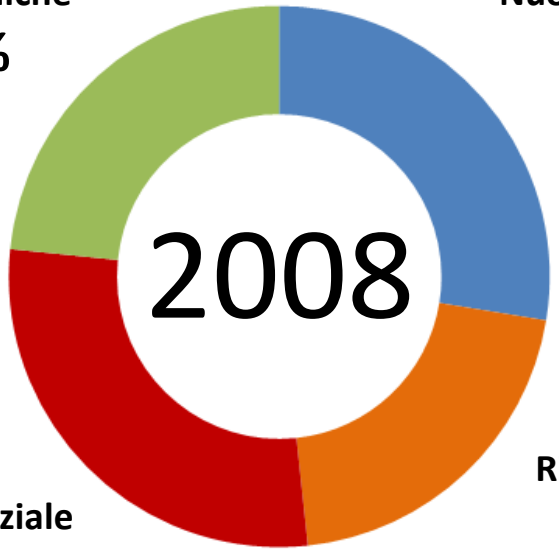
Milioni di euro



Una crisi lunga sedici anni che ha ridotto gli investimenti in opere pubbliche di circa il 60% dal 2005 ad oggi

La domanda

Composizione % per comparti



Opere Pubbliche
23,4%

Nuove abitazioni
27,6%

Non residenziale
28,3%

Riqualificazione residenziale
20,7%

187 miliardi

Composizione % per comparti

Opere Pubbliche
19,2%

Nuove abitazioni
12,9%

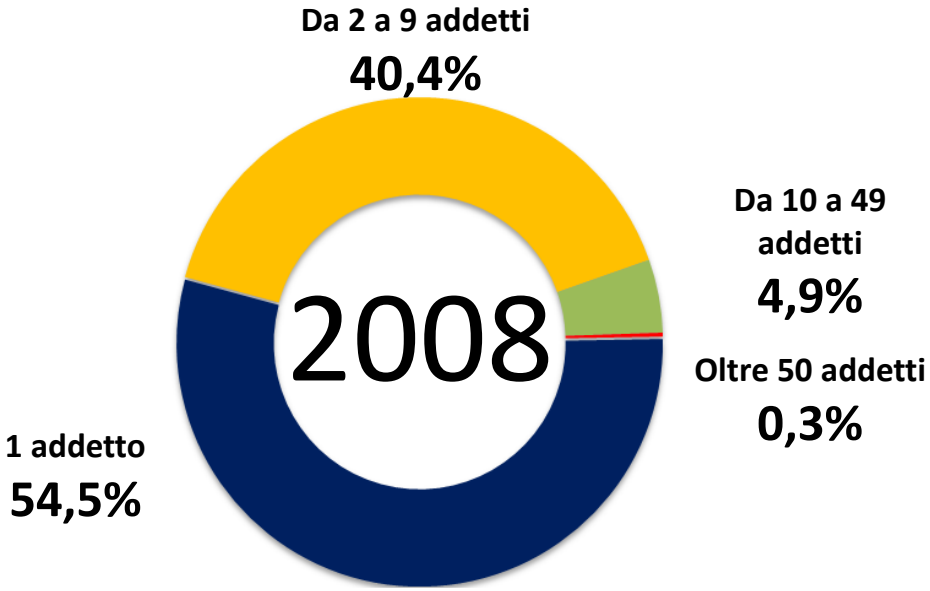
Non residenziale
31,4%

Riqualificazione residenziale
36,5%

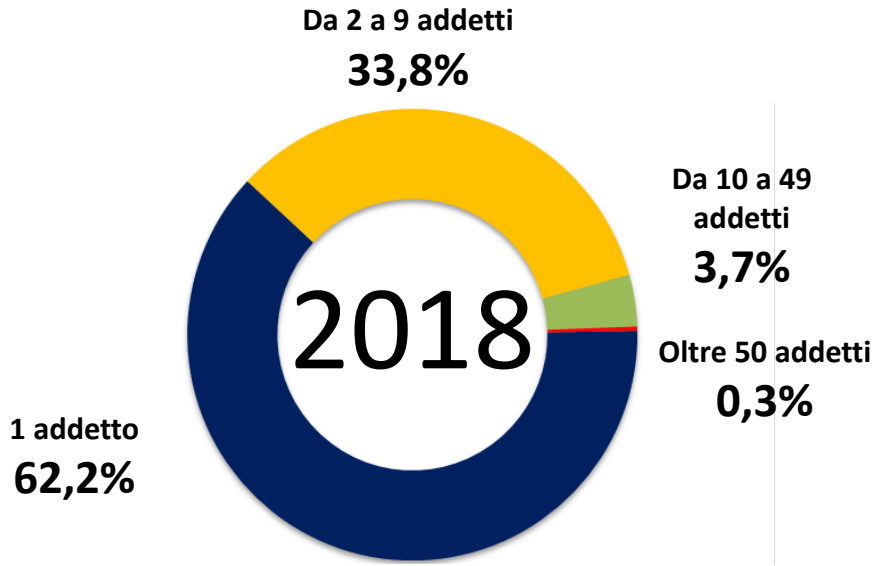
113 miliardi

Come si compone l'offerta produttiva nelle costruzioni

Composizione % per classe di addetti

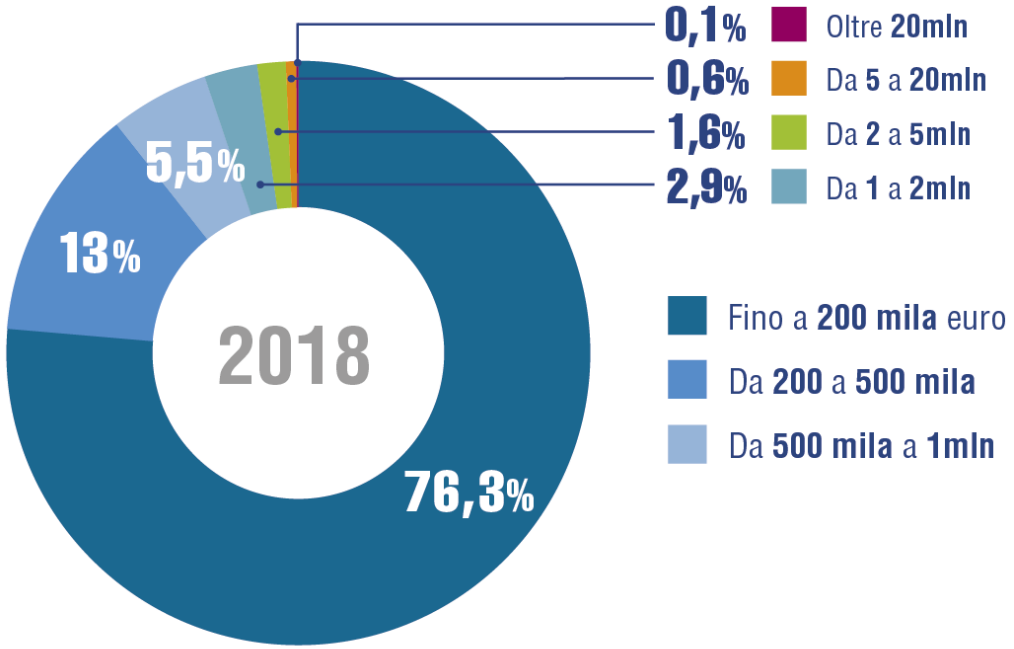


Come si compone l'offerta produttiva nelle costruzioni



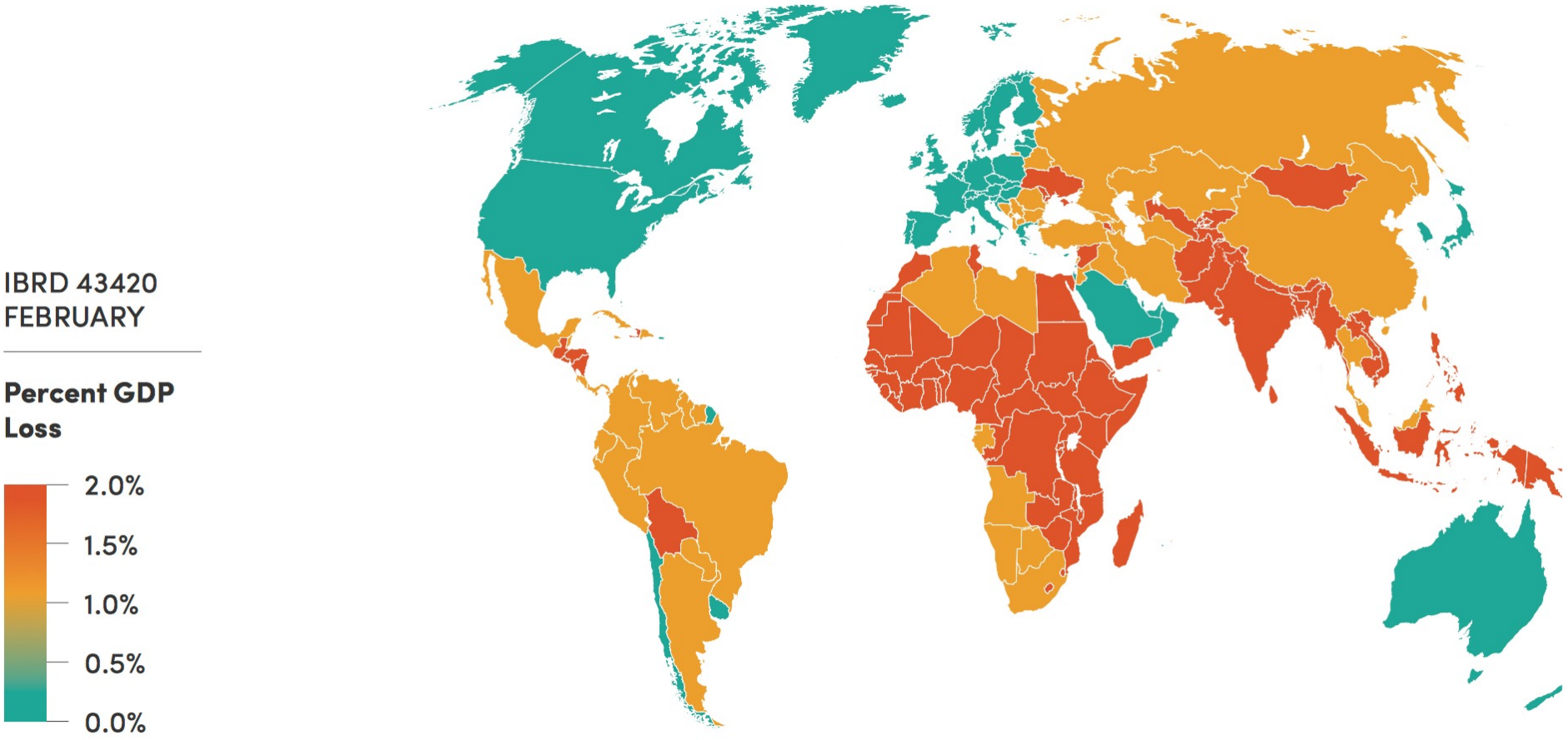
Come si compone l'offerta produttiva nelle costruzioni

Oltre ¾ delle imprese di costruzioni ha un valore della produzione inferiore ai 200.000€



… l'impatto della pandemia

FIGURE 3 Predicted country vulnerability to pandemic economic loss, 2018 (% GDP loss)



IBRD: International Bank for Reconstruction and Development.

Source: Resolve to Save Lives (www.resolvetosavelives.org).

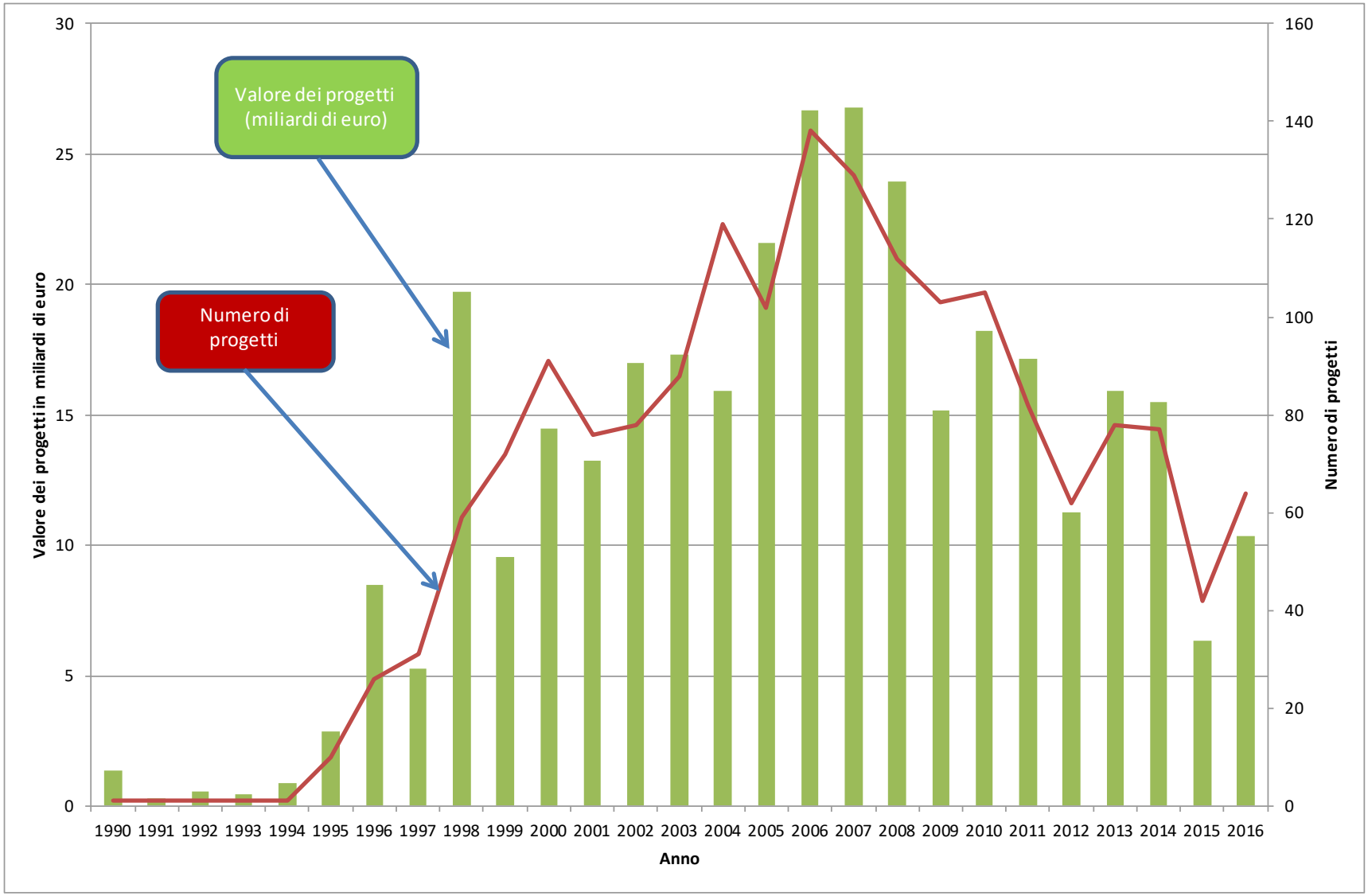
Il possibile impatto sui Pil dei vari Paesi di una pandemia (Rapporto Oms-Banca Mondiale "A World at Risk")

… una valanga di liquidità

(*) Al netto delle risorse (21,2 miliardi) anticipate nell'ambito del Next Generation EU

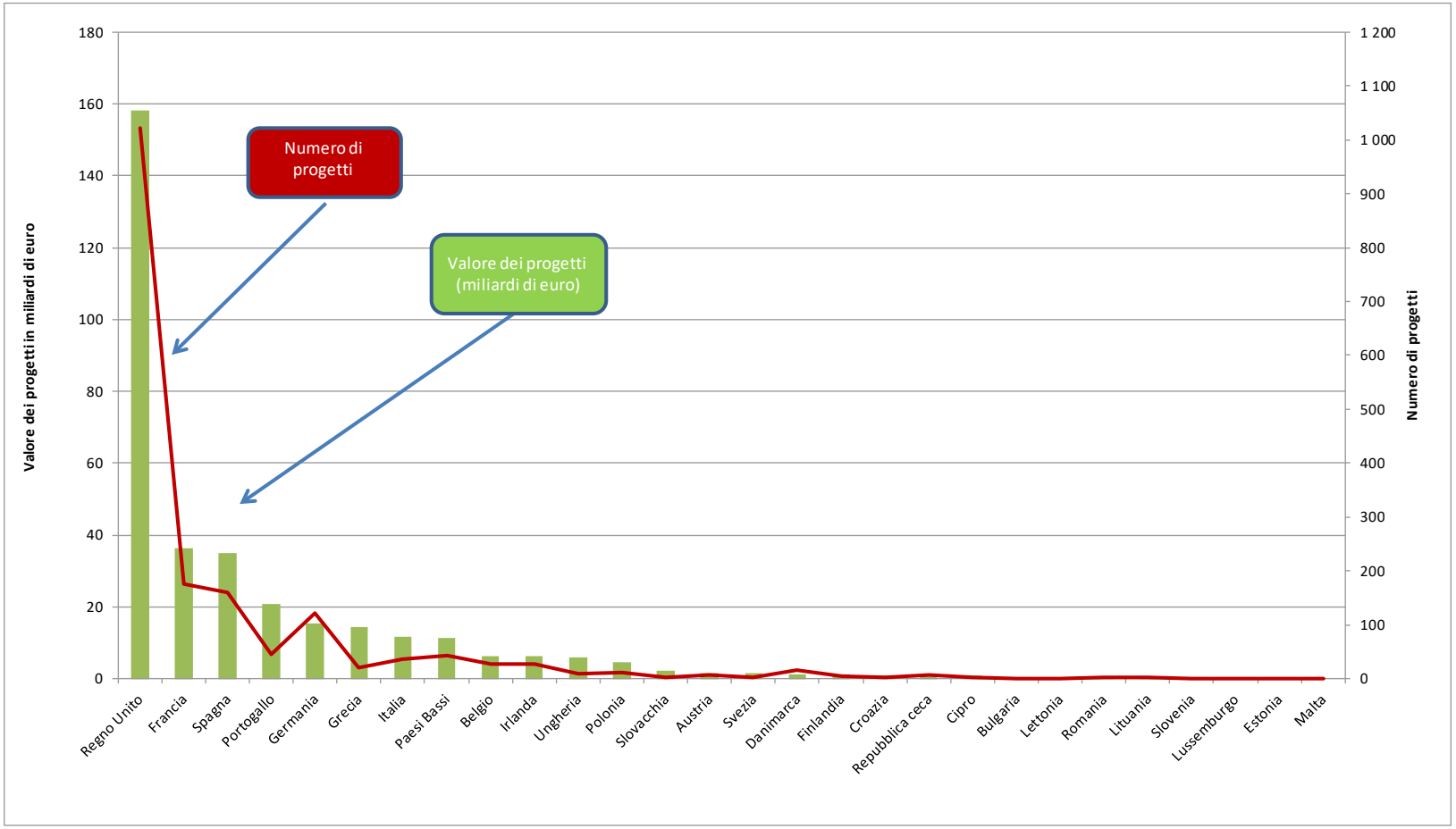
Perché la spinta verso il PPP?

Mercato del PPP in UE dal 1990 al 2016



Fonte: Corte dei Conti Europea

Mercato del PPP in UE per stato membro, dal 1990 al 2016



Fonte: Corte dei Conti Europea

Perchè la spinta verso il partenariato pubblico-privato

La Commissione dell'UE ha incoraggiato per anni il ricorso ai PPP come mezzo potenzialmente efficace per realizzare progetti nel rispetto di tempi, costi e qualità programmati e, al tempo stesso, coinvolgendo nella realizzazione delle opera anche capitali private.

Tale formula ha consentito anche di superare i vincoli dati dalla legislazione Europea e nazionale sui bilanci e sui relativi livelli di indebitamento.

Il PPP, che delusione! Viva il (micro) PPP!

Criticità riscontrate nei PPP "tradizionali"

1. Unica procedura per interventi di grosse dimensioni, conseguente **riduzione della concorrenza**.
2. **Allungamento dei tempi** dati dalla complessità della procedura e dai momenti negoziali della procedura.
3. **Mantenimento** (e non riduzione) degli **errori progettuali** tipici dell'appalto "classico".
4. **In alcuni casi**, **incremento dei costi** di realizzazione.
5. **Scarsa preparazione, conoscenza** e cultura da parte delle SS.AA.
6. **Scarsa attendibilità degli studi di fattibilità** preliminari e **assenza dell'analisi delle alternative** (ad esempio mediante l'impiego del public sector comparator). Non è quindi stato valutato che il PPP rappresenti la migliore alternativa tra costi e benefici per lo specifico progetto.
7. **Ripartizione dei rischi spesso inadeguata**, incoerente e inefficace a fronte di tassi di remunerazione del capitale di rischio non sempre proporzionale ai rischi effettivamente sostenuti.
8. In alcuni casi, ma non sempre, si è riscontrato un **buon livello delle manutenzioni** e dei servizi di gestione.

I vantaggi dei micro-PPP

I ”micro PPP” sono dei modelli di partenariato pubblico private di piccolo entità economica e di durata temporale contenuta, e che hanno ad oggetto opere non particolarmente complesse.

Tali PPP possono essere una valida alternativa agli appalti purchè vengano rispettate alcune condizioni:

a. Elementi salienti dell’operazione discussi preliminarmente per mezzo di una consultazione preliminare di mercato.
b. Analisi di fattibilità puntuale e che prenda in considerazione diversi scenari impattanti sul PEF.
c. Accurata analisi e trasferimento dei rischi.
d. Progettazione di livello definitivo posto a base della procedura di gara.
e. Correlazione tra prestazione, performance e canone (se previsto).

I possibili ambiti di applicazione dei micro PPP

Energetico (illuminazione pubblica, efficientamento impianti, etc.).

Impianti crematori.

Scuole.

Edifici per uffici.

Edifici per la ricerca.

Edilizia residenziale e edilizia residenziale universitaria.

Caratteristiche dei contratti di partenariato pubblico-privato

I contratti di partenariato pubblico – privato e le concessioni

La parte III del D.Lgs. 50/2016 disciplina i contratti di concessione e costituisce il recepimento nell'ordinamento giuridico italiano della Direttiva 23 del 2014.

I contratti di partenariato pubblico-privato sono disciplinati nella parte IV del D.Lgs. 50/2016. Nella parte IV sono richiamati anche i contratti di concessione, andando così a creare grossi problemi di coordinamento con la parte III e grossi problemi di compatibilità con la normativa europea.

Solamente attraverso un'interpretazione della norma nazionale orientata al rispetto sostanziale della norma europea si può trovare una via d'uscita.

Il contratto di concessione

Il contratto di concessione, come previsto dalla Direttiva 23 del 2014 e dalla parte III del D.Lgs. 50/2016, è un contratto che si caratterizza per l'esistenza in capo al privato del rischio operativo.

Il contratto di partenariato pubblico-privato

Il contratto di partenariato pubblico-privato è un contratto di appalto, caratterizzato dal fatto che il privato apporta un contributo alla realizzazione dell'iniziativa, senza però assumersi il rischio operativo.

Clausole contrattuali per un contratto di partenariato pubblico-privato

Le clausole contrattuali che regolano il rapporto nascente da un contratto di partenariato pubblico-privato devono essere predisposte pensando che si tratta di un appalto.

Clausole contrattuali per un contratto di concessione

Le clausole contrattuali che regolano il rapporto nascente da un contratto di concessione devono considerare che il privato rischia il proprio investimento.
Particolare rilevanza assumono quelle che regolano l'eventuale modifica dell'equilibrio economico finanziario.

La predisposizione dello studio di fattibilità

Lo studio di fattibilità è il documento di riferimento che deve supportare la decisione di intraprendere la strada del PPP.

Lo studio dovrebbe toccare **cinque aree di interesse**: gli aspetti tecnico-ingegneristici dell'iniziativa, di sostenibilità ambientale e sicurezza, gli aspetti economico sociali, l'ambito procedurali e amministrativo e quello economico e finanziario.

Lo studio dovrebbe concludersi con un'**analisi di sensitività** da condursi con il contributo di esperti.

L'**attendibilità dello studio** è direttamente proporzionale al **dettaglio dei dati** nello stesso contenuti, all'**autorevolezza delle fonti** impiegate e all'**attendibilità degli scenari simulati** (con ipotesi min, max e cautelative).

La predisposizione dello studio economico finanziario e del relativo piano

Il piano economico finanziario (PEF) viene redatto a valle dello studio di fattibilità.

Sarebbe opportuno che la stazione appaltante redigesse **un proprio PEF** in modo tale da dettare l'impostazione che poi dovrà essere seguita dai concorrenti per predisporre il proprio PEF d'offerta.

Il PEF dovrebbe essere strutturato come segue:

1. Un relazione di accompagnamento in sui sono trattati i dati di ingresso al PEF.
2. Un prospetto con gli investimenti.
3. Un prospetto con le fonti finanziarie.
4. Un prospetto con le tariffe/canoni.
5. Un prospetto con i ricavi.
6. Un prospetto con i costi di gestione.
7. Il conto economico.
8. Lo tato patrimoniale.
9. Il prospetto del finanziamento bancario.
10. Il costo del capitale (WACC).
11. Il discount cash flow (DCF).

Analisi, gestione e trasferimento dei rischi

L'analisi dei rischi è alla **base** delle operazioni di partenariato pubblico privato.

I rischi di un'operazione di PPP, **progettazione e costruzione, disponibilità e mercato**, devono necessariamente essere **confrontati** con quelli propri che si avrebbero nel realizzare l'opera per mezzo di classico «appalto» e, quindi, considerando anche l'inerzia e le resistenze che spesso contraddistinguono tale istituto.

I rischi possono essere **mappati**, e poi analizzati e trasferiti, per mezzo di una **matrice dei rischi**.

Il **trasferimento** dei rischi dalla stazione appaltante all'operatore privato, **laddove possibile**, deve essere **progressivo** e si deve sviluppare l'ungo tutto il ciclo di vita del progetto.

In tal senso i documenti di gara devono prevedere apposite clausole che vadano a normare i diversi scenari tra cui, ad esempio, quelli che possono portare alla rimodulazione del PEF per fatti imputabili al contraente.

La matrice dei rischi: impostazione, impiego e aggiornamento

La matrice dei rischi è uno **strumento dinamico** che fotografa gli scenari di rischio e consente di misurare l'entità dei rischi in un determinato momento.

I rischi esaminati spaziano **tutto il ciclo di vita** dell'opera e riguardano, ad esempio:

1. I rischi inerenti al sito.
2. La progettazione e costruzione.
3. Rischi finanziari.
4. Rischi operativi.
5. Rischi di mercato.
6. Rischi legislativi e politici.
7. Forza maggiore.
8. Rischio di fallimento o di risoluzione del contratto.

I rischi, il loro **trasferimento o meno**, e la loro gestione e i relativi impatti, devono essere puntualmente normati dai **documenti di gara**.

I **documenti di gara** devono inoltre precisare i **momenti**, le **condizioni** e le **modalità** di aggiornamento della matrice dei rischi.

Il prossimo modulo: sessione pratica

Partiamo dalla tua idea e facciamola diventare un progetto

Il secondo modulo è definite come una “sessione pratica” riservata a 15-20 partecipanti alla volta.

Alla sessione potranno partecipare tutti coloro che avranno sottoposto un’idea o un progetto ad ASMEL.

I progetti saranno raggruppati per settori di intervento e la lezione seminariale sarà progettata e calata sulle peculiarità di questi settori e dei progetti.

a. EDILIZIA IN GENERALE
b. EDILIZIA EMERGENZIALE
c. EDILIZIA SCOLASTICA
d. EDILIZIA OSPEDALIRERA E SOCIO-ASSISTENZIALE
e. INFRASTRUTTURE PER LA VIABILITA’

Dr. Francesco Vitola

PM&CM
Project Management & Contract Management

cell. 392.5515.057

contatto skype: francesco-vitola
e-mail: mr.francesco.vitola@gmail.com
Contatto Facebook (clicca qui)
Contatto Linkedin (clicca qui)

c/o
SDA Bocconi, School of management
PREM lab, Ge.PRO.Pi
via Bocconi, 8
20136, Milano

c/o
Politecnico di Milano
P.zza L. Da Vinci, 32
20133, Milano
Area Tecnico Edilizia, Ed. 9, Ingresso C
telefono ufficio: +39.02.2399.9324
e-mail: francesco.vitola@polimi.it

Riproduzione riservata