

LINEE GUIDA PER LA PREDISPOSIZIONE DELLE CONVENZIONI DI CONCESSIONE E GESTIONE

L'ESPERIENZA DI CDP NELLE OPERAZIONI DI PPP

Bernardo Bini Smaghi

Responsabile Business Development

Cassa depositi e prestiti

Roma, 20 maggio 2014



Cassa depositi e prestiti

ANCE | ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COSTRUTTORI EDILI

Ricordiamoci i “fondamentali”



L'European PPP Expertise Center (**EPEC** – una iniziativa congiunta della Commissione Europea, della Banca Europea degli Investimenti e degli Stati Membri della UE) ha provveduto a fornire una **definizione di Partenariato Pubblico Privato**, affermando che il PPP rappresenta uno **schema** dove *“il settore pubblico e quello privato collaborano alla realizzazione di progetti concernenti infrastrutture pubbliche”*.

Tale collaborazione si sostanzia nella presenza di:

- un *“contratto di lungo periodo”*;
- nel *“trasferimento al settore privato di determinati rischi connessi al progetto”*;
- di un *“utilizzo di finanziamenti privati (spesso sotto forma di project finance) a rischio per il settore privato”*;
- di *“pagamenti al settore privato che riflettano i servizi offerti”*.



Ricordiamoci i “fondamentali” (2)



Gli **schemi** relativi al PPP “*richiedono una **preparazione e una pianificazione dettagliata** dei progetti e una **gestione adeguata** della fase di gara per incentivare la concorrenza tra gli offerenti*”.

Inoltre, è necessaria una “*attenta preparazione del contratto di PPP per definire i livelli di servizio, allocare i rischi e trovare un equilibrio accettabile tra i rischi e i rendimenti commerciali*”.

Le suddette caratteristiche **richiedono al settore pubblico competenze** tecniche che non sono, di solito, necessarie negli appalti tradizionali.

I progetti di **PPP** sono **generalmente finanziati tramite schemi di project finance (PF)**, dove è previsto che i finanziatori e gli investitori si basino esclusivamente (operazioni non recourse) o parzialmente (operazioni limited recourse) sul **flusso di cassa generato dal progetto** per rimborsare i prestiti e ottenere un ritorno sugli investimenti.

Ricordiamoci i “fondamentali” (3)



Per il **successo** di un PF, la sua struttura deve essere progettata al fine di garantire che “*gli interessi dei finanziatori principali del progetto e quelli dell’Amministrazione*” siano il più possibile **allineati**, in modo che l’Amministrazione possa dirsi sicura del fatto che “*i finanziatori si assumeranno gran parte dell’onere di **garantire la continua prestazione del progetto***”.

L’analisi dell’EPEC si conclude affermando che:

- “*non c’è mai stato **tanto bisogno** come adesso di **PPP***”;
- gli **Stati Membri** dell’UE la **Commissione Europea** evidenzino una “*esigenza di **accelerare gli investimenti infrastrutturali mobilitando fondi del settore pubblico e di quello privato** attraverso schemi di **PPP** nel quadro di una strategia intesa a contrastare la recente crisi economica, e ridurre il pesante debito pubblico*”.

La situazione del PPP in Italia



In **Italia** il **PPP** presenta uno scenario con poche luci e **molte ombre**. Sebbene la Pubblica Amministrazione (PA) dimostri un **crescente interesse** nei confronti dello strumento (anche per effetto della progressiva contrazione delle risorse destinate ad investimenti della PA in considerazione delle **limitazioni imposte dall'applicazione del Patto di Stabilità Interno**), si può rilevare:

- un **elevato tasso di insuccesso** delle procedure di gara (che denota la difficoltà delle soluzioni progettuali proposte a riscuotere l'interesse del mercato);
- un **esiguo numero di closing finanziari** (che evidenzia l'incapacità dei progetti aggiudicati a reperire i necessari finanziamenti);
- un **basso livello di competizione**;
- **tempi lunghi nell'aggiudicazione e realizzazione dei progetti**.

La situazione del PPP in Italia (2)



In estrema sintesi, i **fattori di insuccesso** del PPP, che comportano tempi lunghi per la finalizzazione delle procedure e l'alto livello di mortalità delle iniziative, possono essere attribuiti per la **controparte pubblica** a:

- una **insufficiente analisi** della “**affordability**” dell’operazione (intesa come capacità di determinare la convenienza economica del progetto riferita all’intera vita dello stesso);
- una **carenza delle capacità professionali richieste** per la programmazione, l’affidamento, la negoziazione e la gestione di strutture di PPP, carenza resa ancora più evidente dalla frammentazione delle amministrazioni aggiudicatrici;
- un **inadeguato livello di preparazione (Studi di fattibilità) di progettazione e di strutturazione del contratto di PPP offerto al mercato;**
- **risorse finanziarie** e di consulenza carenti;
- una **scarsa focalizzazione nella strutturazione finanziaria in fase di gara;**
- la **manca** della maggior parte delle **autorizzazioni prima dell’avvio della gara (il progetto è messo a gara senza il definitivo)**.

La situazione del PPP in Italia (3)



Per quanto riguarda la **controparte privata**, possiamo, invece, indicare quali fattori di insuccesso:

- una **limitata conoscenza dello strumento del PPP** (si tende a privilegiare il ribasso d'asta);
- una **debolezza** strutturale del **sistema delle imprese** (ridotta capitalizzazione);
- una **ridotta concorrenza** tra imprese (dovuta al meccanismo procedurale del PPP);
- una **progettazione insufficiente e non adatta al PPP**;
- un **uso** sproporzionato dei **ricorsi amministrativi** (rischio litigiosità – causa principale mancanza investitori internazionali).



La centralità che riveste il PPP nel finanziamento delle infrastrutture è stata ribadita nel **DEF**, recentemente pubblicato dal **Governo**. Nel documento si propongono delle “**azioni**” per risolvere le criticità relative al limitato utilizzo e successo dello strumento.

A questo proposito si possono, tra l’altro, menzionare:

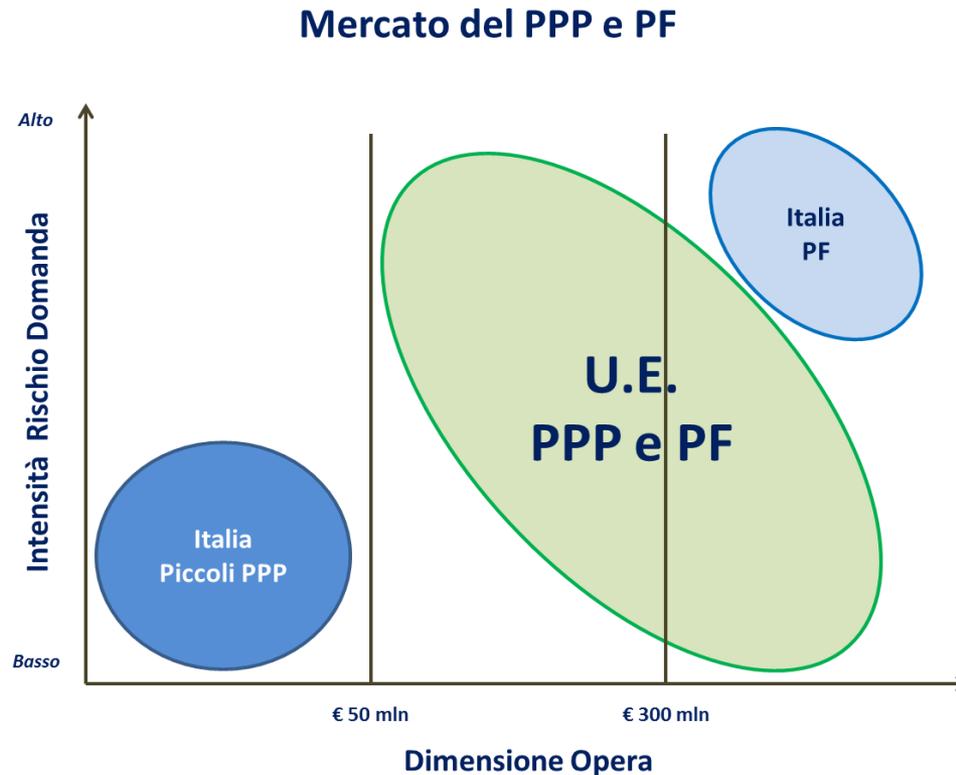
- la creazione nell’ordinamento nazionale di “*una disciplina speciale per il PPP, esterna al Codice dei Contratti Pubblici*”;
- l’**accentramento delle gare** presso “*una **stazione unica di gestione** con competenze specifiche e favorendone ... l’utilizzo da parte delle singole amministrazioni*”;
- la **definizione di standard** relativi agli Studi di Fattibilità, ai bandi, alle procedure e ai contratti.

Inoltre, per attrarre gli investitori privati nazionali e internazionali, si auspica l’istituzione di “*un **fondo nazionale per la progettazione di opere in PPP***”.

La segmentazione del mercato italiano



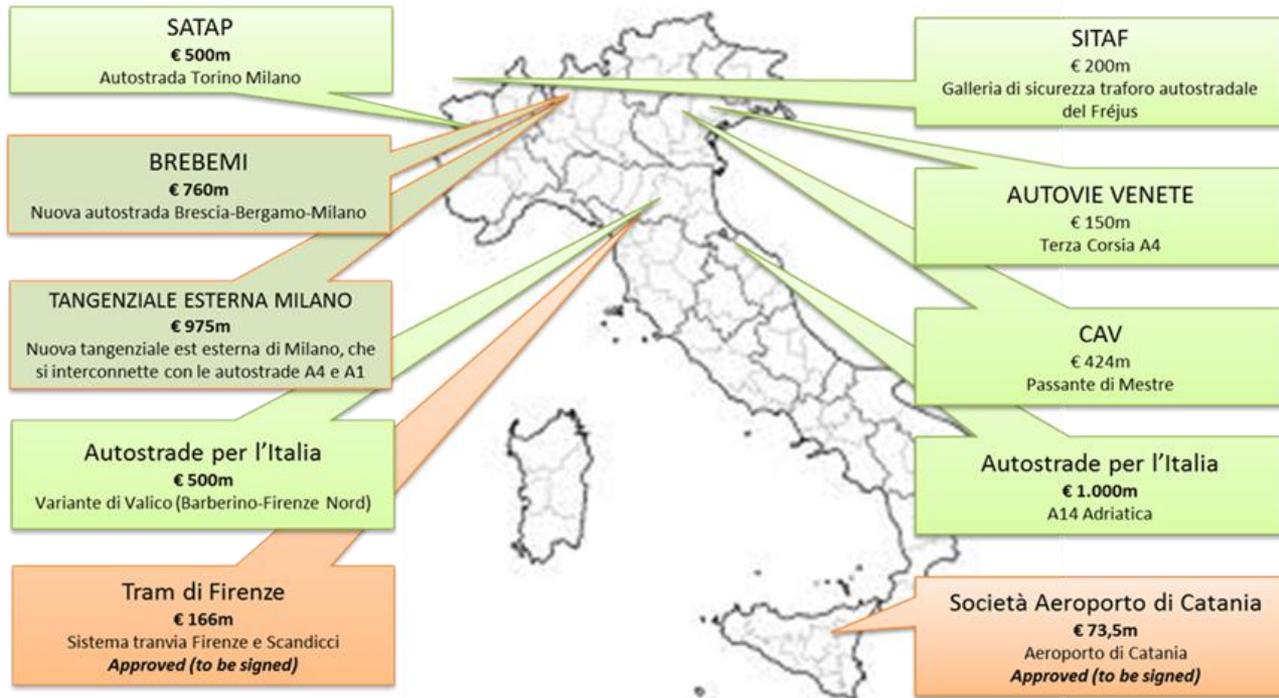
Il mercato del PPP e PF in **Italia** presenta delle **caratteristiche diverse** rispetto a quelle che si possono riscontrare negli altri **paesi dell'UE**. In Italia esiste un mercato del **PPP per piccoli progetti** e un mercato del **PF per i grandi progetti**.



Il ruolo di Cassa depositi e prestiti



Cassa depositi e prestiti negli ultimi anni ha dedicato sempre maggiore interesse al finanziamento delle opere infrastrutturali in considerazione della sua natura di **investitore di lungo periodo**. Tale aspetto, ha permesso, in una situazione caratterizzata da limitate risorse finanziarie, di **sostenere la realizzazione di importanti progetti in parallelo con il sistema bancario**.



Il ruolo di Cassa depositi e prestiti (2)



Inoltre, Cassa depositi e prestiti offre **due strumenti** finalizzati alla **copertura finanziaria** della redazione dei documenti relativi alle **diverse fasi della progettazione**:

- il **Fondo rotativo per la progettualità** (L. n.549/1995, art.1, c.54 – 60; D.L. n.138/2011, art.6-ter; Circ. CDP n.1250/2003);
- il **Fondo per la progettazione preliminare** (L. n.144/1999, art.4; CIPE n.76/2000; Circ. CDP n.1240/2000).

Per entrambi i prodotti, i **beneficiari** sono le **Amministrazioni Statali, le Regioni, gli Enti Locali e gli enti pubblici**.

I due fondi, pur con una serie di limiti, possono rappresentare un **importante strumento per supportare la progettazione e gli studi di fattibilità**, migliorando la **realizzabilità degli interventi infrastrutturali**.

Impatto delle fasi di Studio e Progettazione sul costo dell'opera

