

“I PRESUPPOSTI GIURIDICI, ECONOMICI E FINANZIARI DEL PRE COMMERCIAL PROCUREMENT (PCP), DEL PARTENARIATO PER L’INNOVAZIONE (PPI) E DEI PARTENARIATI PUBBLICO-PRIVATI (PPP)”

«Introduzione ai Partenariati Pubblico-Privati (PPP)»

***Potenza
Consiglio Regionale della Basilicata – Sala B
17 luglio 2018***

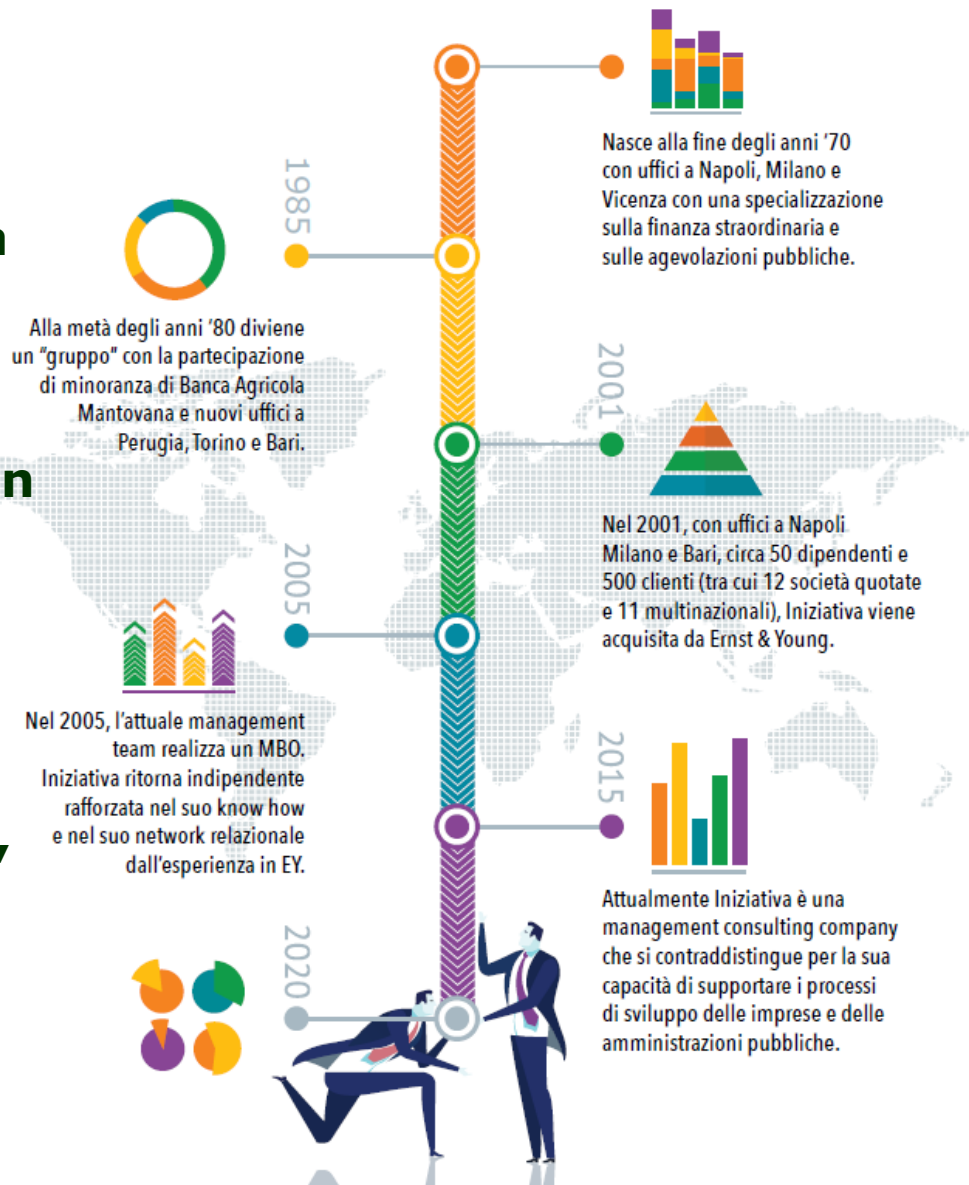
Ivo Allegro – Iniziativa



- **Il Partenariato Pubblico Privato–PPP**
- **Il Piano Economico Finanziario**
- **Il Public Sector Comparator e il Value for Money**
- **L'Analisi costi benefici**
- **Alcuni casi di PPP**

Chi siamo

- Siamo un advisor attivo dalla fine degli anni '70;
- Dall'85 al '97 siamo stati partecipati da Banca Agricola Mantovana e nel 2001 siamo stati acquisiti da Ernst & Young;
- Nel 2005, abbiamo operato un Management Buy Out acquistando un ramo di azienda da EY e il marchio Iniziativa;
- Attualmente siamo attivi su Roma, Milano, Napoli, Torino, Londra e Bruxelles





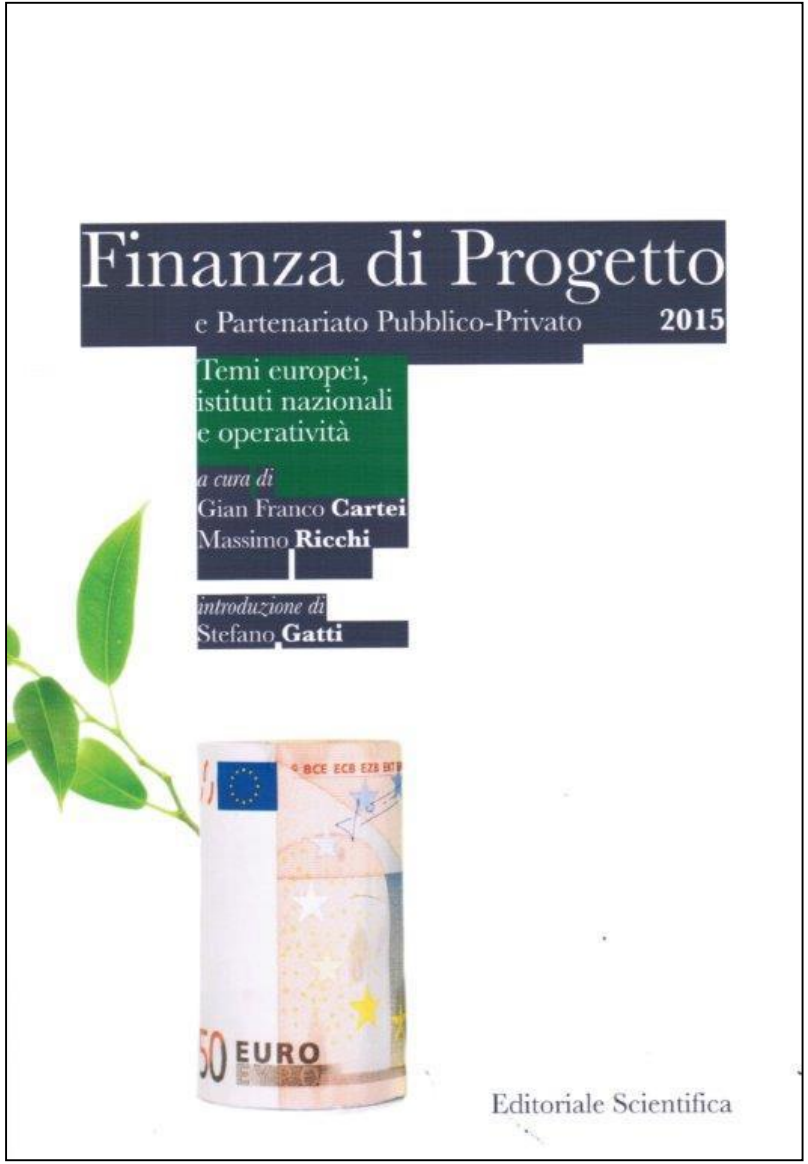
- Oltre **€ 1,6 mld di investimenti produttivi supportati** dal 2000
- Oltre **€ 330 milioni di programmi di R&S** supportati negli ultimi 10 anni di
- **€ 30 milioni** di progetti finanziati su Horizon 2020
- Oltre **200 clienti attivi** con centinaia di operazioni concluse
- Più di **50 operazioni di project financing/PPP** supportate per clienti privati e amministrazioni pubbliche
- Oltre **300 milioni di euro** in risorse finanziarie attivate nella forma di **capitale di credito** a supporto di processi di sviluppo
- Negli ultimi 4 anni:
 - Oltre 25 operazioni di organizzazione di linee di credito supportate negli ultimi anni
 - 10 operazioni di ristrutturazione finanziaria gestite
 - 10 mandati di M&A (fusione e/o acquisizione) gestiti negli ultimi 3 anni
 - 10 mandati di Venture Capital gestiti, e la conclusione della più grande operazione del comparto nel 2011 in Italia



Torre: Nr. 8 piani Fuori Terra Altezza massima H. 28 m

SMART CITY





Il Partenariato Pubblico Privato–PPP

PPP

I PPP sono **forme di cooperazione tra organismi pubblici e il settore privato**, finalizzate a migliorare la realizzazione di investimenti in progetti infrastrutturali o in altre tipologie di operazioni che offrono servizi pubblici mediante **la condivisione del rischio**, la concentrazione di competenze del settore privato, o fonti aggiuntive di capitale.



PPP

- **Il Partenariato Pubblico Privato** è ogni forma di cooperazione tra il pubblico e il privato in cui le rispettive competenze e risorse si integrano per realizzare e gestire opere infrastrutturali, materiali ed immateriali, in funzione delle diverse responsabilità ed obiettivi e in virtù di una corretta ripartizione dei rischi

PF

- **Il Project Financing** è una tecnica finanziaria. Comunemente si fa riferimento al project financing per contraddistinguere un particolare tipologia di PPP di natura contrattuale.

- **eee) «contratto di partenariato pubblico privato», il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore. 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](#), si applicano, per i soli profili di tutela della finanza pubblica, i contenuti delle decisioni Eurostat; [\(12\)](#)**

• **Capo III** **Appalti nel settore dei beni culturali**

– [Art. 151 Sponsorizzazioni e forme speciali di partenariato](#)

• 1. La disciplina di cui all'articolo 19 del presente codice si applica ai contratti di sponsorizzazione di lavori, servizi o forniture relativi a beni culturali di cui al presente capo, nonché ai contratti di sponsorizzazione finalizzati al sostegno degli istituti e dei luoghi della cultura, di cui all'articolo [101](#) del [decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42](#), e successive modificazioni, recante Codice dei beni culturali e del paesaggio, delle fondazioni lirico-sinfoniche e dei teatri di tradizione. [\(367\)](#)

• ...

• 3. Per assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla tutela, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo può attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali immobili, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste dal comma 1.

- **Parte III Contratti di concessione**
 - Titolo I Principi generali e situazioni specifiche**
 - Capo I Principi generali**
 - [Art. 164 Oggetto e ambito di applicazione](#)
 - [Art. 165 Rischio ed equilibrio economico-finanziario nelle concessioni](#)
 - [Art. 166 Principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche](#)
 - [Art. 167 Metodi di calcolo del valore stimato delle concessioni](#)
 - [Art. 168 Durata delle concessioni](#)
 - [Art. 169 Contratti misti di concessioni](#)

- **Capo II - Garanzie procedurali**
 - [Art. 170 Requisiti tecnici e funzionali](#)
 - [Art. 171 Garanzie procedurali nei criteri di aggiudicazione](#)
 - [Art. 172 Selezione e valutazione qualitativa dei candidati](#)
 - [Art. 173 Termini, principi e criteri di aggiudicazione](#)
- **Capo III - Esecuzione delle concessioni**
 - [Art. 174 Subappalto](#)
 - [Art. 175 Modifica dei contratti durante il periodo di efficacia](#)
 - [Art. 176 Cessazione, revoca d'ufficio, risoluzione per inadempimento e subentro](#)
 - [Art. 177 Affidamenti dei concessionari](#)
 - [Art. 178 Norme in materia di concessioni autostradali e particolare regime transitorio](#)

- Titolo I
Partenariato pubblico privato
Art. 180 *Partenariato pubblico privato*
- **Art. 181** *Procedure di affidamento*
- **Art. 182** *Finanziamento del progetto*
- **Art. 183** *Finanza di progetto*
- **Art. 184** *Società di progetto*
- **Art. 185** *Emissione di obbligazioni e di titoli di debito da parte delle società di progetto*
- **Art. 186** *Privilegio sui crediti*
- **Art. 187** *Locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità*
- **Art. 188** *Contratto di disponibilità*
- **Art. 189** *Interventi di sussidiarietà orizzontale*
- **Art. 190** *Baratto amministrativo*
- **Art. 191** *Cessione di immobili in cambio di opere*

- **Calde**

Progetti dotati di una intrinseca capacità di generare reddito attraverso ricavi da utenza

- Iniziative in cui i ricavi commerciali consentono al settore privato un integrale recupero dei costi di investimento nell'arco della vita della concessione.

- **Tiepide**

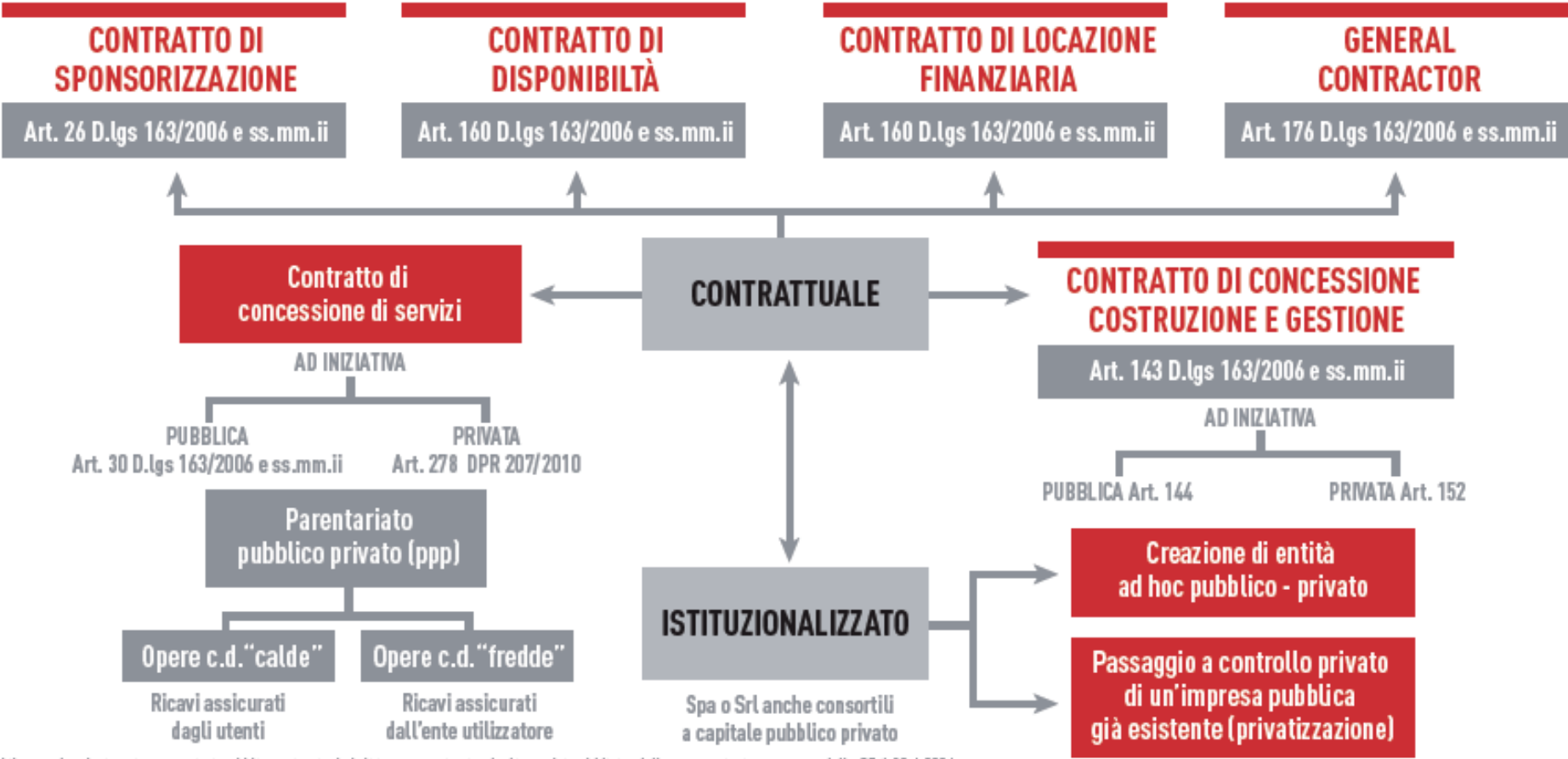
Progetti che richiedono una componente di contribuzione Pubblica

- Iniziative in cui i ricavi commerciali da utenza sono di per se stessi insufficienti a generare adeguati ritorni economici, ma la cui realizzazione genera rilevanti esternalità positive in termini di benefici sociali indotti dalla infrastruttura. Tali esternalità giustificano l'erogazione di una componente di contribuzione pubblica

- **Fredde**

Progetti in cui il concessionario privato fornisce direttamente servizi alla PA

- Iniziative – carceri, ospedali, scuole – per le quali il soggetto privato che le realizza e gestisce trae la propria remunerazione esclusivamente da pagamenti effettuati dalla PA su base commerciale
-



Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni presentato dalla CE il 30.4.2004

Fonte: Adattato dagli autori su gentile concessione di Massimo Ricchi già Unità Tecnica Finanza di Progetto

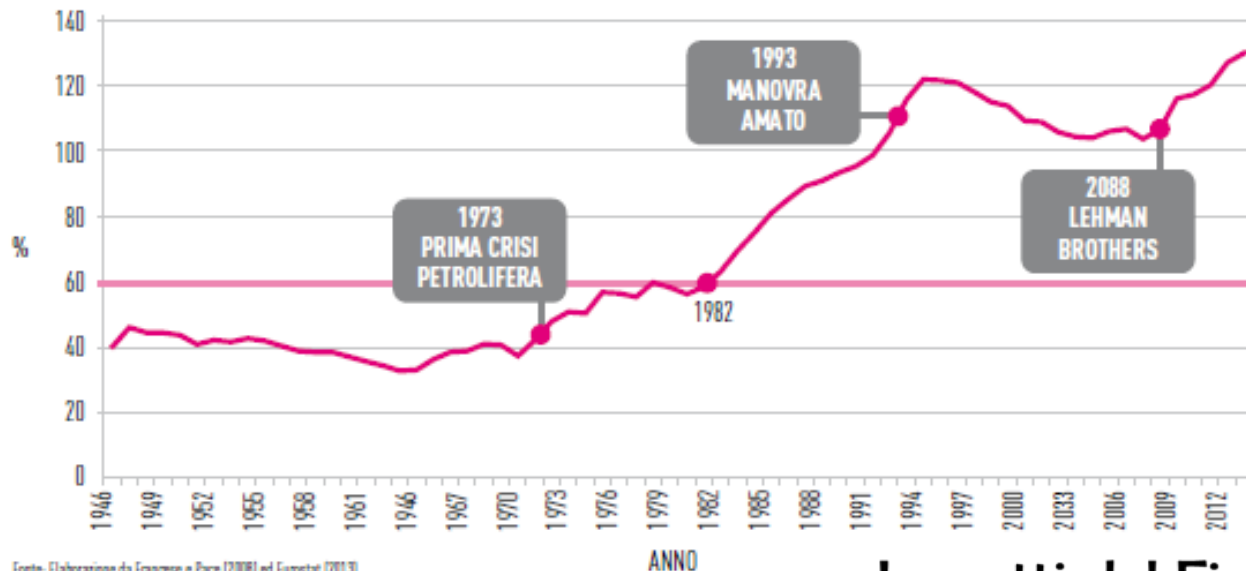
| FORMA CONTRATTUALE | CONTENUTO | ISTITUTO NORMATIVO DI RIFERIMENTO |
|--|---|---|
| <i>Design & build (DB)</i> | Si affida all'operatore privato la progettazione e la realizzazione di un intervento con finanziamento a carico del settore pubblico | Appalto integrato chiavi in mano (art. 53 comma 2 lett. "c" del D.Lgs. 163/06) |
| <i>Operation & maintenance (O&M)</i> | Si affida all'operatore privato la sola gestione di un servizio pubblico con l'eventuale carico manutentivo delle infrastrutture necessario ad erogarlo con finanziamento a carico dell'utenza o, in determinati limitati casi specifici, a carico del settore pubblico a condizione che il privato assuma rischi imprenditoriali | Concessione di servizi (ex art. 30 D.Lgs. 163/2006) o Project financing di servizi (ex art 278 del DPR 207/2010) |
| <i>Design, build & operate (DBO)</i> | Si affida all'operatore privato la progettazione e la realizzazione di un intervento e la gestione del servizio ad essa correlato (laddove delegabile al privato) con finanziamento a carico del settore pubblico | Contratto di disponibilità (art 160 ter D.Lgs. 163/06) |
| <i>Build, lease and transfer (BLT)</i> | Si affida ad un pool di operatori (industriali e finanziari) la progettazione, il finanziamento in leasing, la costruzione di un'opera (e l'eventuale manutenzione) dell'opera che viene acquistata dall'amministrazione pubblica al termine dell'operazione | Locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità (art. art 160 bis D.Lgs. 163/06) |
| <i>Build, operate & transfer (BOT)</i> | Si affida all'operatore privato la progettazione, il finanziamento, la realizzazione e la gestione di un'infrastruttura e dei servizi a questa correlati. I ricavi della vendita dei servizi, anche al settore pubblico, contribuiscono, in tutto o in parte, alla copertura dei costi (gestione ed investimento) e alla remunerazione dei capitali investiti | Art 143/144 del D.Lgs 163/06 (Project financing su progetto della stazione appaltante) Art 153 del D.Lgs 163/06 (Project financing su studio di fattibilità della stazione appaltante) Comma 19 Art. 153 del D.Lgs 163/06 (Project financing su iniziativa del privato) |

**Ad un problema complesso c'è sempre una
soluzione semplice: quella sbagliata!**

J.B. Shaw



Figura 1. 1 – Rapporto del debito pubblico sul PIL in Italia. Anni 1960-2013 (previsionale)

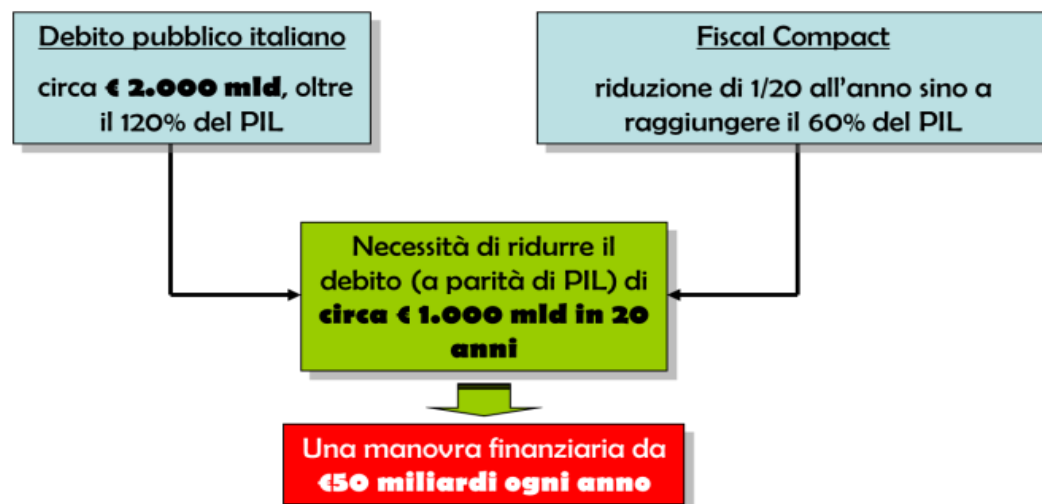


Fonte: Elaborazione da Franceschi e Pace (2008) ed Eurostat (2013)

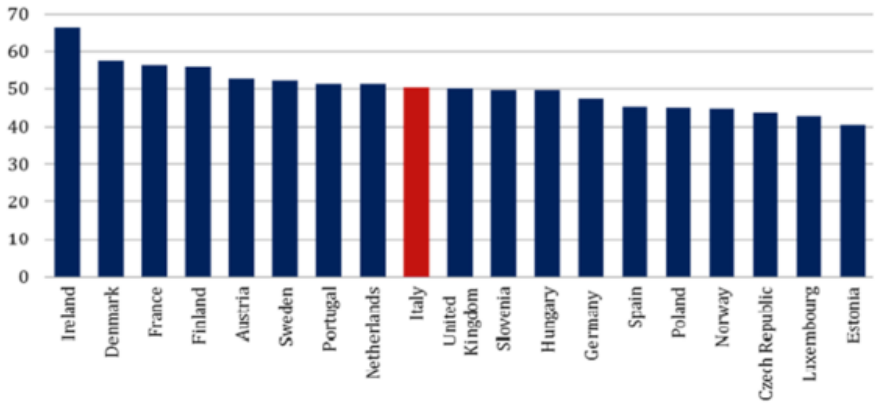
- **Il debito pubblico nazionale ha sfondato nel 2012 la soglia dei 2.000 mld**

Impatti del Fiscal Compact in Italia

- **I vincoli del fiscal compact, a parità di PIL, richiedono di ridurre il debito al ritmo di € 50 mld all'anno**



In Italia il settore pubblico incide per circa il 50% sul PIL

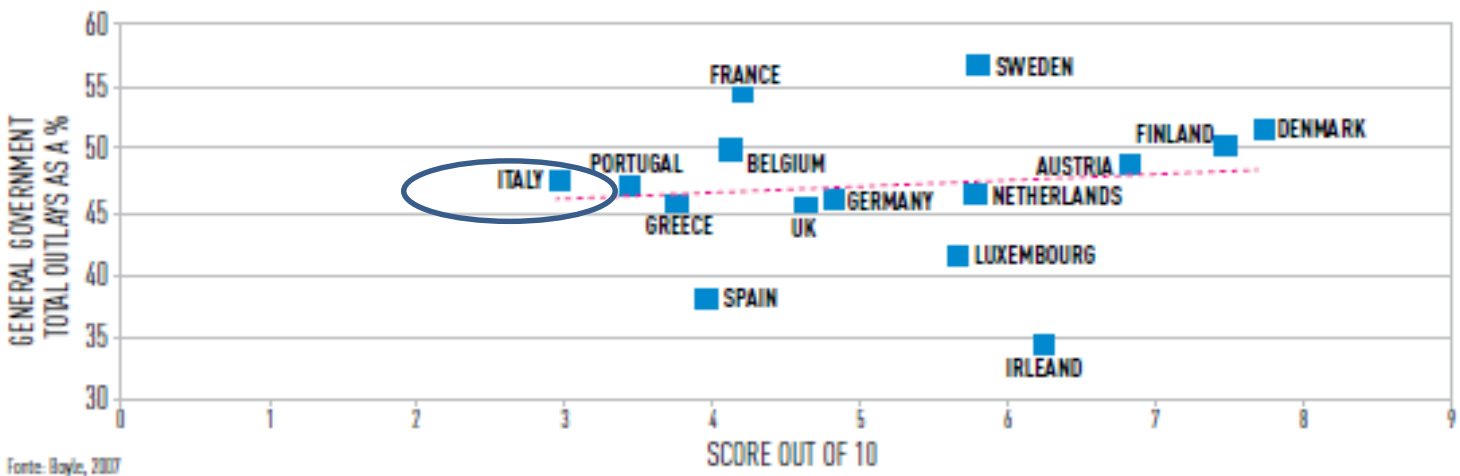


| | 2000 | 2006 | 2012 |
|-----------|------|------|-------------|
| Italia | 45,8 | 48,4 | 50,4 |
| Area Euro | 46,2 | 46,7 | 49,2 |
| Area OCSE | 38,8 | 39,1 | 42,5 |

Fonte: Eurostat, citato in *lavoce.info*, 18.1.2013

Gli indicatori sviluppati da organismi internazionali dimostrano la debole produttività e qualità della spesa pubblica in Italia

Figura 2. 14 – Qualità della pubblica amministrazione rapportata alla spesa pubblica in proporzione al PIL



Fonte: Boyle, 2007

Figura 5. 2 – Un confronto tra la crisi del '93 e la crisi attuale

Un ventennio perduto

% sul Pil dove non indicato

| | 1993 | 2013 | var. |
|--|-------|-------|-------|
| Debito Pubblico | 115,1 | 130,4 | 15,3 |
| Pressione fiscale | 43,4 | 44,4 | 1,0 |
| Pil pro capite Italia/Pil pro capite Eurozona (%) | 102,0 | 88,1 | -13,9 |

Fonti: **Elaborazione Ufficio Studi Confartigianato su dati Commissione Europea, Ocse,**
Elaborazione Ufficio Studi Confartigianato su dati Governo.it, Istat, CE

CORRIERE DELLA SERA

- **A fronte della crescita del livello locale negli investimenti pubblici ...**

Tavola 2. B - Quota di spesa pubblica effettuata da Regioni ed Enti Locali (in percentuale)

| CATEGORIA DI SPESA | 1951 | 1980 | 2008 |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Consumi pubblici | 20,2 | 39,8 | 57,7 |
| Prestazioni sociali | 15,0 | 4,1 | 2,8 |
| Pensioni | 3,2 | 1,0 | 0,2 |
| Altre prestazioni sociali | 34,6 | 6,0 | 4,0 |
| Contributi produzione e trasferimenti a imprese | 11,4 | 26,8 | 61,5 |
| Altre uscite correnti | 10,0 | 20,7 | 37,9 |
| Spese correnti al netto degli interessi | 18,7 | 24,6 | 31,9 |
| Investimenti pubblici | 35,1 | 55,4 | 76,5 |
| Trasferimenti di capitale | 0,5 | 67,0 | 41,2 |
| Totale spese capitale | 19,7 | 59,1 | 62,2 |
| Totale spese al netto degli interessi | 18,9 | 28,8 | 34,5 |
| Interessi passivi | 5,5 | 9,8 | 6,3 |
| TOTALE | 18,0 | 26,8 | 31,6 |

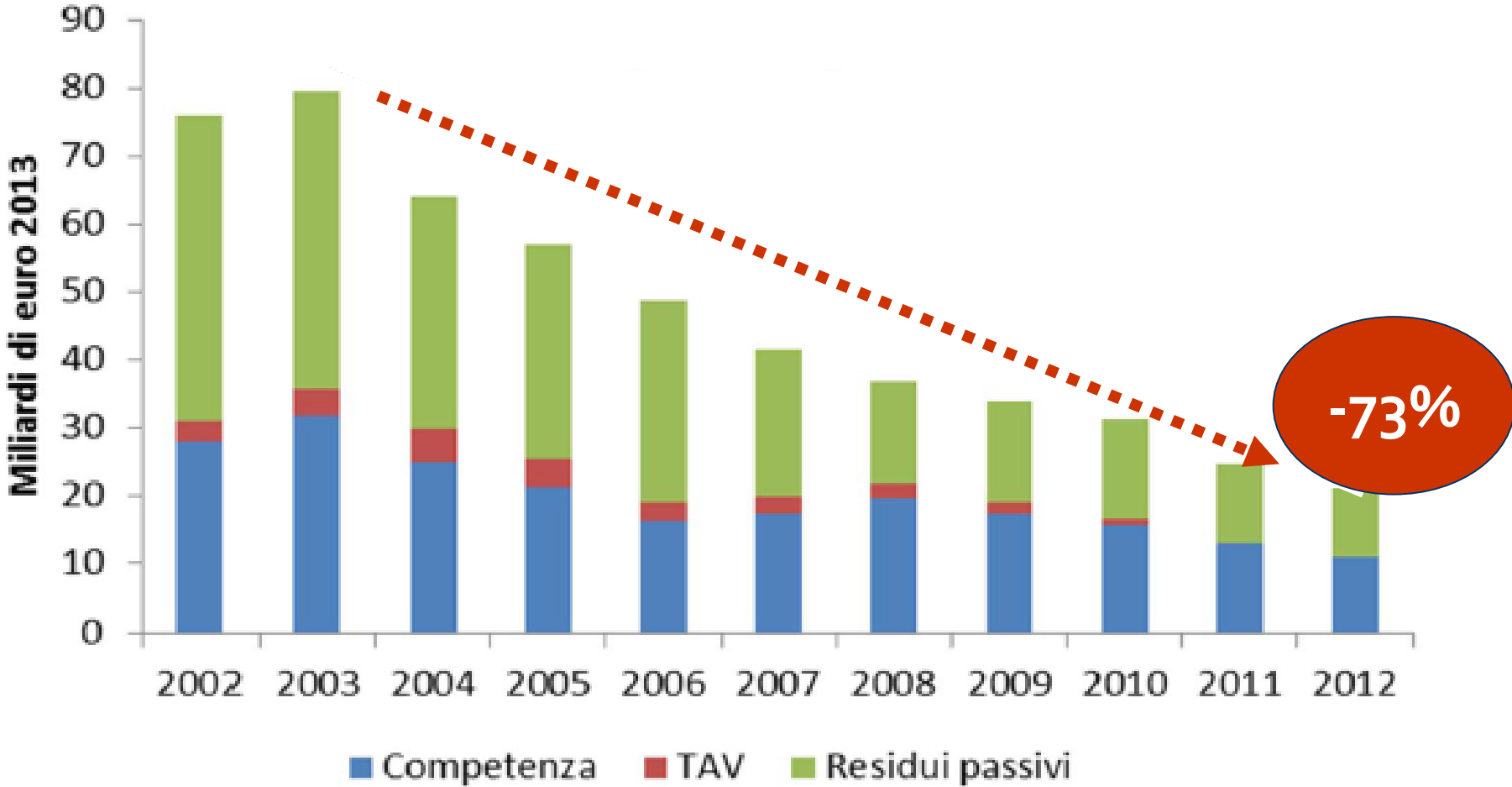
- **La finanza locale è stata seriamente interessata dai tagli lineari già prima della «crisi dello spread» ...**

Tavola 1. 4 – Bilanci dei comuni italiani. Anni 2005-2010

| | Anni | | | | | | Δ 2010/2005 |
|-------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | |
| Entrate correnti | 29.252 | 30.195 | 31.863 | 35.801 | 34.429 | 34.763 | 18,8% |
| Entrate tributarie | 15.927 | 16.192 | 13.976 | 12.464 | 12.495 | 13.415 | -15,8% |
| Trasferimenti correnti | 7.068 | 7.023 | 10.718 | 13.826 | 14.599 | 13.699 | 93,8% |
| Entrate extratributarie | 6.256 | 6.980 | 7.169 | 9.510 | 7.335 | 7.649 | 22,3% |
| Entrate c/capitale | 16.805 | 15.065 | 15.701 | 11.020 | 7.617 | 7.504 | -55,3% |
| Entrate finali | 46.057 | 45.260 | 47.565 | 46.820 | 42.045 | 42.267 | -8,2% |
| Accensione prestiti | 7.774 | 4.206 | 2.308 | 4.080 | 2.412 | 3.309 | -57,4% |
| Totale Entrate | 53.381 | 49.466 | 49.872 | 50.900 | 44.457 | 45.576 | -15,3% |
| Spese correnti | 28.311 | 28.236 | 30.248 | 31.263 | 32.949 | 33.544 | 18,5% |
| Spese in c/capitale | 21.009 | 18.516 | 17.680 | 13.824 | 9.935 | 8.814 | -58,0% |
| Spese finali | 49.320 | 46.752 | 47.927 | 45.087 | 42.885 | 42.358 | -14,1% |
| Rimborso prestiti | 5.606 | 3.357 | 2.163 | 2.176 | 2.202 | 2.228 | -60,3% |
| Totale Spese | 54.926 | 50.110 | 50.090 | 47.263 | 45.086 | 44.586 | -18,8% |
| Margine Corrente | 940 | 1.959 | 1.616 | 4.538 | 1.479 | 1.219 | |

Fonte: elaborazione degli autori su dati Dexia Creditop S.p.A. (2012)

- **... e dopo non è andata meglio**







HO UN TUMORE.
In Norvegia sopravviverei di più*

LA SOPRAVVIVENZA CRESCE NEI PAESI CHE INVESTONO IN SANITÀ.

~~Più risorse, più salute.~~

***STUDIO EUROPEO S**
Sull'efficacia della probabilità di sopravvivenza ai tumori

Campagna di promozione degli screening

**Ordine dei Medici Chirurghi
e degli Odontoiatri
in Provincia di Bari**

**Ordine dei Medici e Dentisti
e degli Odontoiatri
di Napoli e Provincia**
www.unilombardocapodi.it

Risorse impiegate meglio, più Salute

A QUALI VOCI È ESSENZIALMENTE DOVUTO IL DEFICIT DEL SSN?

Malgrado la spesa non sia diminuita, gli interventi di Spending Review hanno indotto la percezione che a livello nazionale le Risorse siano state tagliate in quanto **la qualità percepita del servizio è scesa**. La spesa nel 2015 ammonta a 112,4 e nel 2016, come detto, continua ad attestarsi a circa € 111 miliardi, sottolineando l'imprecisa allocazione/ investimento delle risorse

La spesa per il personale e per l'acquisizione di **beni e servizi** cresce di € 14,3 miliardi

| Voci di spesa | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2010 vs 2004 | 2010 vs 2004 (%) | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-------------------------------|-------------|------|-------|-------|-------|-------|--------------|--------------|------------------|-------|-------|------|------|
| Personale | 32,8 | 34,1 | 36,8 | 34,6 | 38,1 | 37,1 | 37,9 | 5,1 | 16% | 36,8 | 36,1 | 35,7 | 35,5 |
| Beni e servizi | 18,2 | 20,2 | 21,5 | 23,4 | 25,2 | 26,8 | 27,4 | 9,2 | 51% | 28,4 | 28,7 | 28,6 | 29,6 |
| Farmaceutica convenzionata | 12 | 11,8 | 12,3 | 11,5 | 11,2 | 11 | 11 | -1 | -8% | 9,9 | 9 | 8,6 | 8,4 |
| Medicina di base | 5 | 6,5 | 6 | 6,1 | 6,1 | 7 | 6,9 | 1,9 | 38% | 6,7 | 6,7 | 6,7 | 6,7 |
| Altre prestazioni da privato | 18,2 | 19,2 | 20,2 | 21,2 | 22,2 | 22,8 | 23,4 | 5,2 | 29% | 23,6 | 23,6 | 24 | 24,6 |
| Altre componenti di spesa | 4,6 | 5,4 | 5,8 | 6 | 6,6 | 6,6 | 6,5 | 1,9 | 41% | 6,8 | 6,3 | 6,4 | 6,2 |
| Totale spesa sanitaria | 90,8 | 97,2 | 102,6 | 102,8 | 109,4 | 111,3 | 113,1 | 22,3 | 25% | 112,2 | 110,4 | 110 | 111 |

Regionalizzazione

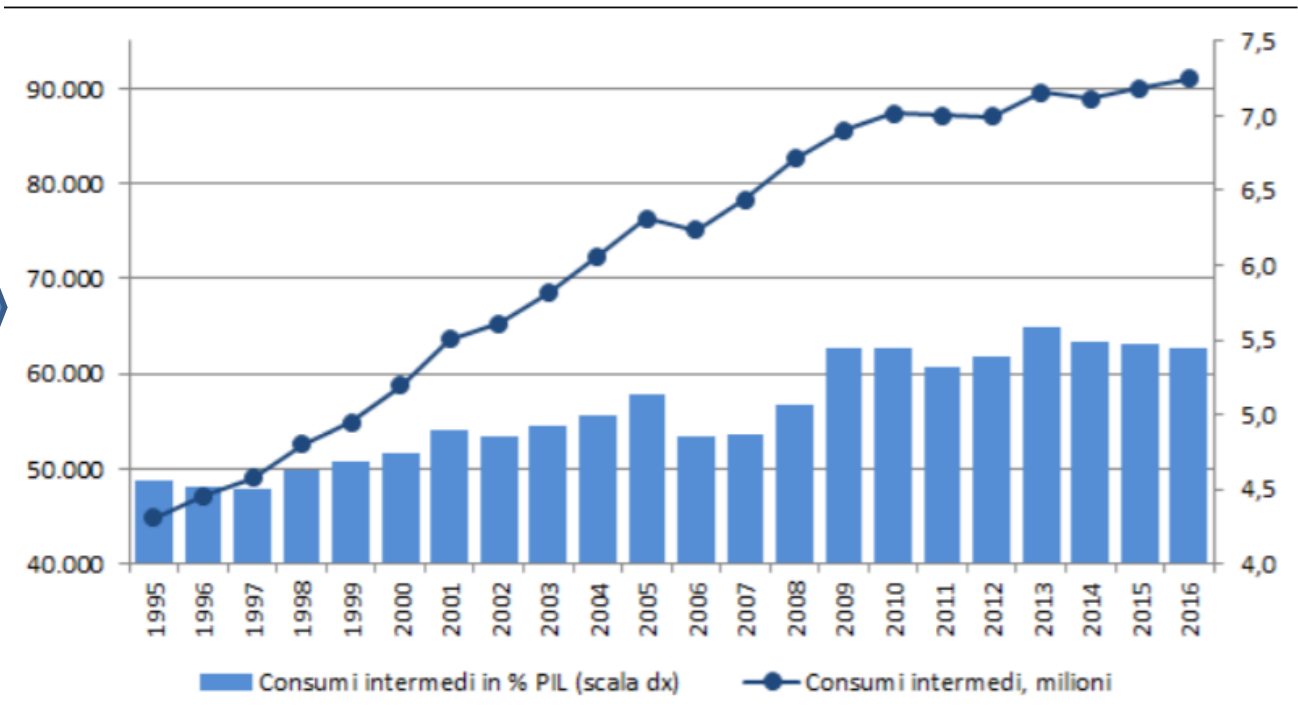
Valori in miliardi di euro

Fonte: "Il monitoraggio della spesa sanitaria 2015"-MEF

Riduzione della spesa farmaceutica a fronte di un notevole incremento della spesa per la medicina e specialistica convenzionata e accreditata sottolineando la limitata qualità percepita del servizio pubblico che invoglia il paziente a rivolgersi a strutture accreditate

- **L'elevato costo per l'acquisto di beni e servizi è un punto critico della spesa delle PA**
- **Nel confronto sulla spesa per consumi intermedi a livello UE (Cgia 2016): la spesa italiana si attesta intorno ai 90 miliardi e pesa per il 5,6% del PIL**
- **In Spagna questa voce di ferma al 5.3%, in Francia al 5.2% mentre in Germania ad appena il 4.8%**

Di seguito l'aumento dei consumi intermedi della PA (a valore e in percentuale sul PIL)



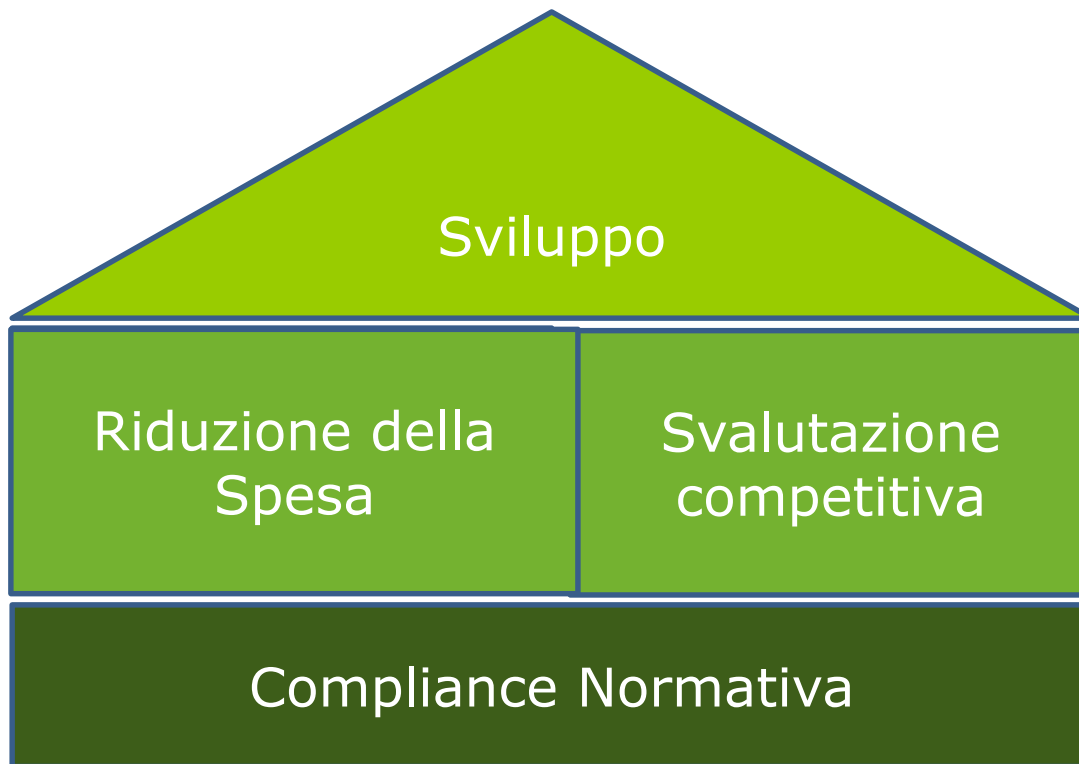
Fonte: elaborazioni su dati Istat di contabilità nazionale.

TASSE E SPESA PUBBLICA NEI PROSSIMI 4 ANNI

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | VARIAZIONE 2016-2019 | VAR. % 2016-2019 |
|--------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------------------|---------------------|
| USCITE | 826.262 | 828.712 | 830.062 | 837.775 | 848.912 | 22.650 | 2,74% |
| CORRENTI | 691.244 | 701.426 | 704.549 | 712.326 | 725.336 | 34.092 | 4,93% |
| Pensioni | 258.804 | 261.650 | 264.920 | 272.230 | 279.370 | 20.566 | 7,95% |
| CONTO CAPITALE | 66.745 | 60.375 | 60.327 | 61.374 | 59.754 | -6.991 | -10,47% |
| INTERESSI PASSIVI | 68.440 | 66.911 | 65.186 | 64.075 | 64.002 | -4.438 | -6,48% |
| ENTRATE | 784.041 | 789.431 | 805.477 | 831.941 | 855.781 | 71.740 | 9,15% |
| TRIBUTARIE | 492.754 | 495.196 | 510.241 | 525.259 | 537.714 | 44.960 | 9,12% |
| Dirette | 242.356 | 245.699 | 244.778 | 248.480 | 254.221 | 11.865 | 4,90% |
| Indirette | 249.324 | 245.333 | 264.691 | 275.999 | 282.704 | 33.380 | 13,39% |
| CONTRIBUTI SOCIALI | 218.535 | 219.456 | 222.319 | 231.726 | 241.703 | 23.168 | 10,60% |
| ALTRE ENTRATE | 68.471 | 69.832 | 68.772 | 70.195 | 71.582 | 3.111 | 4,54% |
| PRESSIONE FISCALE | 43,5% | 42,8% | 42,7% | 42,9% | 42,9% | - | - |
| PIL | 1.616.254 | 1.671.584 | 1.715.832 | 1.764.755 | 1.818.439 | - | - |
| PIL Variazione % | 0,9% | -0,7% | -0,1% | 0,2% | 0,0% | - | - |

Fonte: Elaborazioni Centro studi di Unimpresa su Documento economia e finanza 9 aprile 2016

Valori in milioni di euro





«La spending review è un lavoro da orologiai e non da taglia boschi: occorre smontare e rimontare gli ingranaggi di politiche pubbliche cruciali, ricomporre i fattori e le risorse, e occorre farlo mentre la macchina è in movimento e non deve essere fermata» [De Ioanna]

Linee di azione

Tagli di Bilancio

TAGLI LINEARI AL BILANCIO ❌

Riavviare la crescita

✅ TUTTA L'ITALIA ED IL MERIDIONE IN PARTICOLARE PRESENTA ENORMI POTENZIALI DI CRESCITA E UN GAP ANCORA INCOLMATO

COSA SI RISCHIA:

- Tenuta del Welfare (Pensioni, Sanità...)
- Uguali tagli e enti efficienti e inefficienti
- Manovre recessive
- Allargamento del divario territoriale



➤ **Il rilancio degli investimenti pubblici è una leva fondamentale per il rilancio del paese:**

– *Gli investimenti infrastrutturali hanno un ruolo cruciale per incidere sulla produttività nazionali:*

- Alla fine degli anni '80 (Aschauer -1989 - e Munnell - 1990) è stata dimostrata la correlazione tra il declino della produttività USA nel periodo '70 - '80 e la riduzione degli investimenti infrastrutturali;
- In Italia, gli studi della Banca d'Italia (Di Giacinto, Micucci e Montanaro, 2011) hanno messo in risalto l'impatto sulla produttività italiana degli investimenti degli anni '70, '80 e '90. La successiva stasi è probabilmente una delle ragioni del declino di produttività attuale;

– *La crescita dell'efficienza e dell'efficacia nei processi di erogazione dei «servizi pubblici» è un passaggio obbligato per la ripresa del paese che passa anche attraverso*

➤ **In entrambi i casi il ricorso ai capitali privati attraverso il PPP può essere una risposta?**

➤ **Nel 1992, dopo la lunga stagione di privatizzazione e new public government, il nuovo governo Tory di John Major individuò nel PPP la «terza via» tra stato e mercato per una ripresa degli investimenti nel settore pubblico**

– *In realtà la PPI trovava la sua origine nella tradizione delle «concessioni» con cui già nell'800/'900 erano state sviluppati grandi opere private ad interesse pubblico...*

- Il Canale di Suez
- L'autostrada dei laghi
- ...

– *...ma anche grandi flop*

- Il Canale di Panama

➤ **Negli ultimi tempi non poche critiche sono state mosse al PPP**

– *PPP un potenziale strumento di finanza creativa:*

- **Calderdale Royal Hospital** nello Yorkshire, che prevede un costo cumulato di riscatto in 30 anni pari ad oltre 773 milioni di sterline a fronte di un investimento iniziale pari a 64,6 milioni, comporterebbero difatti pagamenti addirittura 12 volte superiori alla cifra iniziale (**The Guardian**)
- Ospedali Veneti (**Report «La finanza e il progetto» dic. 2012**)
 - Ospedale dell'Angelo a Mestre: 255 milioni di esborsi iniziali e 1.350 di rientri a carico del settore pubblico;
 - Ospedale unico dell'Alto Vicentino: 150 milioni di esborsi iniziali e 540 di rientri a carico del settore pubblico
- **Parliamentary Treasury Select Committee (2011)** «The Treasury should remove any perverse incentives unrelated to value for money by ensuring that PFI is not used to circumvent departmental budget limits»

– *PPP un potenziale strumento di distorsioni gestionali*

- **Mid Staffordshire NHS Foundation Trust** - i 155 ospedali gestiti sono stati accusati di avere registrato tra 400 e 1.200 morti aggiuntive. Il sistema di performance su cui veniva misurato il gestore privilegiava l'assistenza ai pazienti per i casi che potevano essere gestiti entro 4 ore dall'arrivo [Kelman e Friedman, 2009]
- Secondo alcuni, con il PPP si stanno introducendo logiche privatistiche dove, per ragioni di ordine prevalentemente politico, queste non sarebbero state accettate in via formale [Amatucci, Hellowell e Vecchi, 2008]

- **Molte delle critiche basate sul potenziale distorsivo del PPP appaiono assolutamente fondate!**
- **Ma ...**
 - *Nel contesto attuale il PPP ha assunto valenze sempre più strategiche anche per motivi contingenti, connessi:*
 - alla scarsità di risorse;
 - alle inefficienze gestionali del settore pubblico;
 - *Inoltre, la decisione di Eurostat (2004) di considerare, a determinate e specifiche condizioni, gli interventi in PPP "freddi" off balance ai fini del Patto di Stabilità e degli equilibri di finanza pubblica ha aumentato la convenienza "tattica" del settore pubblico a ricorrere alle partnership con i privati.*
- **Si ritiene, quindi, che la focalizzazione sulle potenziali distorsioni dello strumento PPP rischi di consolidare pregiudizi controproducenti in quanto:**
 - *ci troviamo in un'epoca di risorse pubbliche strutturalmente sempre più scarse: il privato è, quantomeno, «un male necessario»;*
 - *la presunzione ideologica della "superiorità dell'azione pubblica" quale espressione "alta e pura" dell'interesse collettivo ha evidenze empiriche di senso contrario.*

- **Ripartizione dei rischi** dell'iniziativa fra i diversi soggetti garantendo una maggiore efficienza nella realizzazione del progetto;
- **Mobilità dei capitali privati** senza aggravio per la finanza pubblica;
- **Sintesi tra interesse pubblico** (erogazione di servizi di elevata qualità per innalzare il benessere sociale) **e interesse privato** (conduzione profittevole del servizio);
- **Allineamento degli interessi** tra pubblico e privato all'erogazione del "*best value for money*":
 - Neutralizzazione dei rischi di dilatazione di tempi e costi;
 - Interventi di maggiore qualità in termini progettuali e di realizzazione;
 - Livello del servizio e della manutenzione non dipendente dagli andamenti contingenti della finanza degli enti;
 - "Riduzione" del carico finanziario sulla P.A.: minore spesa per investimenti e minori costi operativi a parità di livello di servizio;
 - Esclusione dal Patto di Stabilità/Pareggio di Bilancio con una corretta ripartizione dei rischi (costruzione, disponibilità, domanda)
- **Aumento delle probabilità di successo** dell'iniziativa;



- **Le asimmetrie informative tra pubblico e privato che abilitano fenomeni di azzardo morale e selezione avversa:**

- L'analisi della Banca d'Italia del 2010 [*Allocazione dei rischi e incentivi per il contraente privato: un'analisi delle convenzioni di project financing in Italia*] evidenzia nei rapporti contrattuali di PF, anche per le asimmetrie informative e cognitive rispetto alla reale portata di alcune clausole contrattuali, una ripartizione dei rischi abbastanza difforme rispetto a quella teoricamente prevista

- **La questione temporale:** difficoltà di apprezzamento, rischi di spiazzamenti tecnologici, problema della flessibilità contrattuale;

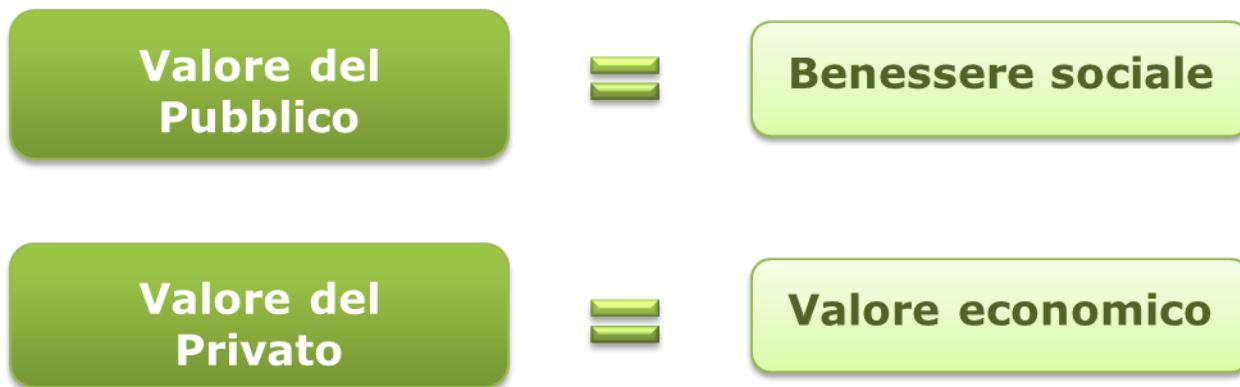
- **Il mix di procedure normative e finanza;**

- **I gap «culturali»:**

- **Programmazione** - operazioni disallineate rispetto ai bisogni, anche prospettici;
- **Governance** - carenze nella capacità di orientamento dell'amministrazione;
- **Partnership** - prevalenza della logica dell'appalto o ad una ripartizione non ottimale dei rischi tra pubblico e privato;
- **Selezione** - difficoltà, spesso tecnica, di selezionare i progetti effettivamente migliori;
- **Conoscenza** - legati a debolezza nelle competenze professionali specialistiche



- **È chiaro che ottimo economico e ottimo sociale possono divergere;**
 - Al netto di considerazioni sulla sostenibilità di lungo termine, è chiaro come la creazione di valore per il pubblico o per il privato possono essere ottenute a scapito l'uno dell'altro;
- **Il nodo cruciale per rendere equa un'operazione di PPP è quindi la conciliazione dei due concetti di valore**



- **Il punto d'incontro dovrebbe risiedere nella capacità dei privati di conseguire una maggiore efficienza di intervento rispetto a quelli pubblici.**
 - Ciò grazie a minori inefficienze "di sistema" e ad una superiore capacità innovativa, manageriale, d'iniziativa e di ponderazione e gestione dei rischi, cioè **grazie all'imprenditorialità**

- **L'imprenditorialità**, che spesso non riesce ad emergere sufficientemente in altre forme di procurement, **è il fattore che dovrebbe generare nel PPP un rilevante e superiore Value for Money (VfM) per l'amministrazione pubblica.**

Questo rappresenta:

- per un verso la misura della convenienza per l'operatore pubblico a ricorrere al PPP in confronto al sacrificio imposto alla collettività con la sottrazione di risorse e di opportunità legate alla "privatizzazione" di una determinata opera o servizio;
- per l'altro, dovrebbe costituire il valore di riferimento per un adeguato monitoraggio degli outcome, ovvero dei risultati conseguiti in relazione agli obiettivi prefissati, coerentemente al sempre più fondamentale tema, nel settore pubblico, del performance management.

- **Il privato agisce per creare valore economico e la generazione attraverso il PPP di valore anche sociale dipende fortemente dalla capacità del settore pubblico** di svolgere opportunamente il proprio ruolo e di stimolare la capacità innovativa del privato;
- L'esperienza di questi anni insegna, non solo in Italia, che **il privato ha una superiore capacità di realizzare efficacemente e in tempi di gran lunga più ridotti di quelli del pubblico opere complesse**, oltre che di installare tecnologie sofisticate e gestire le stesse preservando la qualità delle infrastrutture e dei servizi erogati;
- **In assenza di opportune azioni di bilanciamento**, però, lo stesso tende, nella migliore delle ipotesi, **a riportare lo schema del PPP nell'alveo dei rischi tipici di un appalto**, ovvero a limitare i rischi effettivi a suo carico;
- Se il modello di gestione del rapporto non **stimola il privato ad assumere un approccio imprenditoriale** il PPP può generare una situazione di **disvalore sociale** connessa alla privatizzazione dei profitti e alla socializzazione delle perdite

La contabilizzazione del PPP ai fini della finanza pubblica

26.6.2013

IT

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea

L 174/1

I

(Atti legislativi)

REGOLAMENTI

REGOLAMENTO (UE) N. 549/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

del 21 maggio 2013

relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea

(Testo rilevante ai fini del SEE)

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 338, paragrafo 1,

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

visto il parere della Banca centrale europea⁽¹⁾,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria⁽²⁾,

considerando quanto segue:

(1) La definizione delle politiche dell'Unione e il monitoraggio delle economie degli Stati membri e dell'unione economica e monetaria (UEM) richiedono informazioni comparabili, aggiornate e affidabili sulla struttura dell'economia e l'evoluzione della situazione economica di ogni Stato membro o regione.

(2) La Commissione dovrebbe contribuire al monitoraggio delle economie degli Stati membri e dell'UEM e, in particolare, riferire regolarmente al Consiglio sui progressi compiuti dagli Stati membri nell'adempimento dei loro obblighi relativi all'UEM.

(3) I cittadini dell'Unione hanno bisogno dei conti economici quale strumento fondamentale per analizzare la situazione economica di uno Stato membro o di una regione. Ai fini della comparabilità, tali conti dovrebbero essere elaborati sulla base di principi unici e non diversamente interpretabili. Le informazioni fornite dovrebbero essere quanto più possibile precise, complete e tempestive, al fine di garantire la massima trasparenza per tutti i settori.

(4) La Commissione dovrebbe utilizzare aggregati dei conti nazionali e regionali per i fini amministrativi dell'Unione e, in particolare, per i calcoli di bilancio.

(5) Nel 1970 è stato pubblicato un documento amministrativo intitolato «Sistema europeo di conti economici integrati (SEC)», riguardante il settore disciplinato dal presente regolamento. Tale documento era stato redatto dall'Istituto statistico delle Comunità europee sotto la sua esclusiva responsabilità e costituiva la conclusione di un lavoro svolto per vari anni da tale Istituto in collaborazione con gli Istituti statistici nazionali degli Stati membri, inteso ad elaborare un sistema di conti nazionali che rispondesse alle esigenze della politica economica e sociale delle Comunità europee. Esso rappresentava la versione comunitaria del Sistema dei conti nazionali delle Nazioni Unite che era stato utilizzato fino a quel momento dalle Comunità. Al fine di aggiornare il testo iniziale, una seconda edizione di tale documento è stata pubblicata nel 1979⁽³⁾.

(6) Il regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio, del 25 giugno 1996, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità⁽⁴⁾, ha istituito un sistema di conti nazionali rispondente alle esigenze della politica

⁽¹⁾ GU C 203 del 9.7.2011, pag. 3.

⁽²⁾ Posizione del Parlamento europeo del 17 marzo 2013 (non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale) e decisione del Consiglio del 22 aprile 2013.

⁽³⁾ Commissione (Eurostat) «Sistema europeo di conti economici integrati (SEC)», seconda edizione, Istituto statistico delle Comunità europee, Lussemburgo, 1979.

⁽⁴⁾ GU L 310 del 10.11.1996, pag. 1.

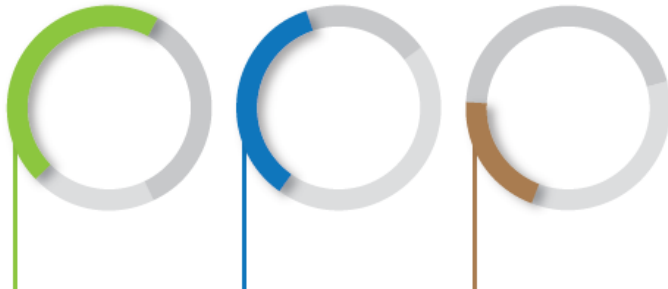
ISBN 2315-0815


eurostat
Manuals and guidelines

Manual on Government Deficit and Debt Implementation of ESA 2010

2016 edition


eurostat



A Guide to the Statistical Treatment of PPPs

September 2016

Ai sensi dell'art. 5 della Direttiva 2014/23/UE, l'aggiudicazione di una concessione di lavori o di servizi comporta il trasferimento al concessionario di un **rischio operativo** legato alla gestione dei lavori o dei servizi, comprendente un rischio sul lato della domanda o sul lato dell'offerta, o entrambi.

Si considera che il concessionario assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, **non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione**. La parte del rischio trasferita al concessionario comporta una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni **potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile**.

**Rischio sul lato della
domanda**

Si intende il rischio associato alla domanda effettiva di lavori o servizi che sono oggetto del contratto.

**Rischio sul lato
dell'offerta**

Si intende il rischio associato all'offerta dei lavori o servizi che sono oggetto del contratto, in particolare il rischio che la fornitura di servizi non corrisponda alla domanda.

- zz) «**rischio operativo**», **il rischio legato alla gestione dei lavori o dei servizi sul lato della domanda o sul lato dell'offerta o di entrambi, trasferito all'operatore economico.** Si considera che l'operatore economico assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, per tali intendendosi l'insussistenza di eventi non prevedibili **non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione.** La parte del rischio trasferita all'operatore economico deve comportare una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dall'operatore economico non sia puramente nominale o trascurabile;

- aaa) «**rischio di costruzione**», il rischio legato al ritardo nei tempi di consegna, al non rispetto degli standard di progetto, all'aumento dei costi, a inconvenienti di tipo tecnico nell'opera e al mancato completamento dell'opera;
- bbb) «**rischio di disponibilità**», il rischio legato alla capacità, da parte del concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità previsti;
- ccc) «**rischio di domanda**», il rischio legato ai diversi volumi di domanda del servizio che il concessionario deve soddisfare, ovvero il rischio legato alla mancanza di utenza e quindi di flussi di cassa;

Forme di contribuzione pubblica

≤ 49% del costo dell'investimento ↓

Contributo finanziario

Cessione immobili moneta edilizia

Altre forme

Integrazione di ricavi

Canoni

Contributo in conto investimenti

Trasferimento proprietà immobili

Strumenti di garanzia

Contributo in conto gestione

Canone di disponibilità

Valore di subentro

Diritti reali di godimento di beni immobili

Integrazione tariffaria

Canone di Servizi

Cessione aree pubbliche

Tariffe ombra/ shadow toll

- **SEC 2010** - *«20.280 Quando la società vende i servizi direttamente al pubblico, ad esempio una strada a pedaggio, il contratto è considerato una concessione, piuttosto che un PPP. Il prezzo è generalmente regolamentato dalle amministrazioni pubbliche e fissato ad un livello che secondo la società le permetterà di recuperare i costi e ottenere un rendimento adeguato sull'investimento. Alla scadenza del periodo contrattuale, le amministrazioni pubbliche possono acquisire la proprietà giuridica e il controllo operativo del bene, eventualmente a titolo gratuito»*
- **Manuale sulla contabilizzazione del Deficit e del Debito**
 - 16. A clear distinction should be drawn between concessions and public-private partnerships (PPPs) in national accounts. In the context of this chapter, the term "concession" is used solely to describe long-term contracts, where the majority of the partner's (concessionaire's) revenue comes from the final users of the service, i.e. in which government makes no regular payments to the partner or such payments are a minority of the partner's revenue. In contrast, in PPPs contracts, the majority of the partner's revenue under the contractual arrangement comes from government payments (e.g. shadow tolls). In addition, the concession contracts examined in this chapter must be clearly distinguished from contracts (even, labelled "concessions") where government asks a unit to provide defined services, paid by final users and/or government, but without precise requirement/specifications of government about main features of the assets that the contracting unit will use and the assets are not foreseen to be transferred to government at the end of the contract. This is observed in many areas, such as catering (for instance for schools), collective transportation, etc.

- 21. A key feature of PPPs is that government is the main purchaser of the services from the partner. In this respect, PPPs differ from “concessions”, as defined for national accounts purposes (see chapter VI.3 of this Manual), where the main risk depends on the “**willingness to pay**” of final users. In PPPs, government purchases the service by way of making regular payments once the assets are supplied by the partner, irrespective of whether the demand originates directly from government itself or from third party users (as for health and education services, and for some types of transport infrastructures).

Art. 165. c. 2 – Art. 180 c. 6 del Codice

Per le concessioni l'operatore economico, oltre alla gestione delle opere e/o dei servizi, può trovare la propria redditività in un **contributo** - "il prezzo" - che la P. A. può riconoscere ai fini del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario:

un contributo pubblico

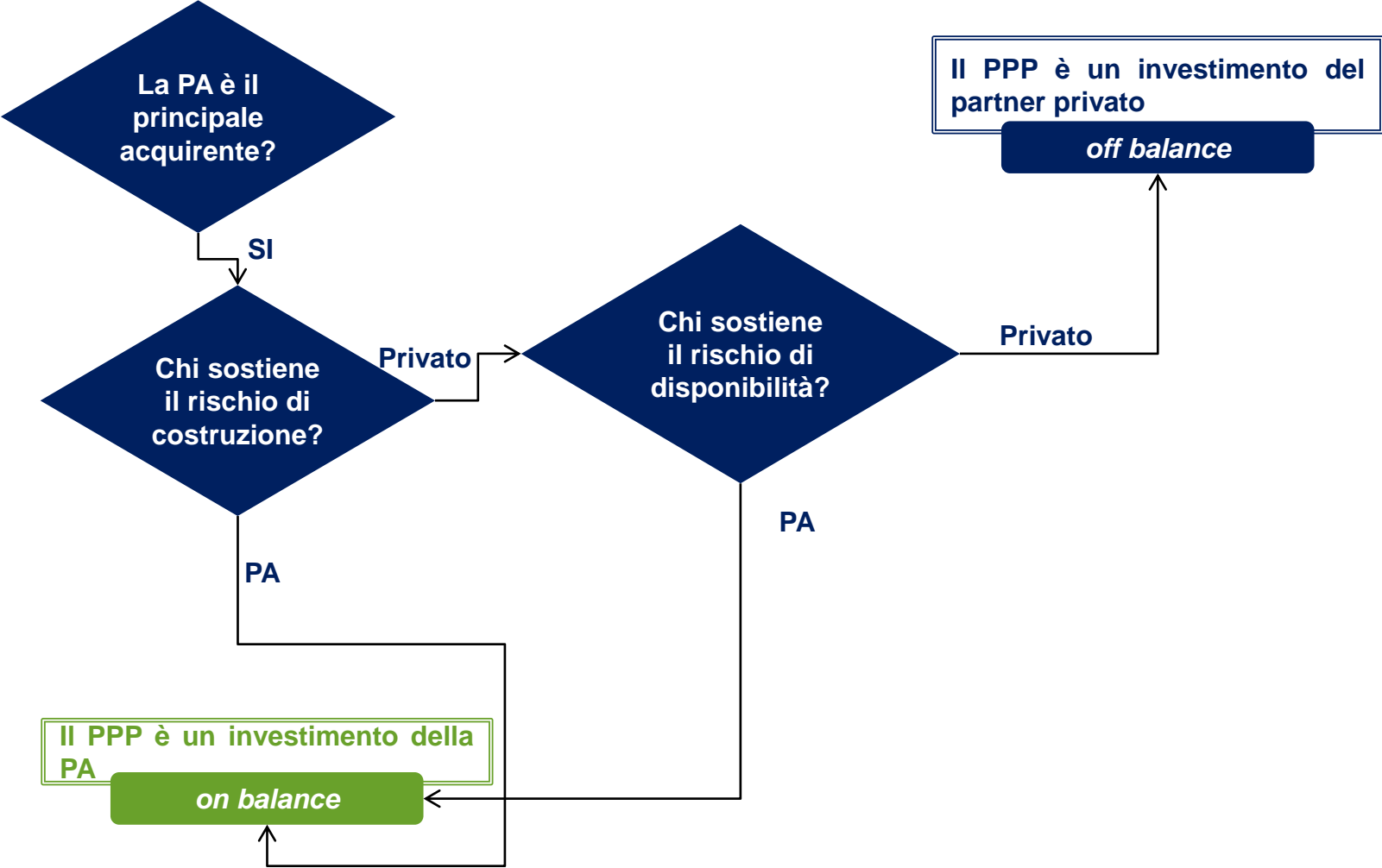
cessione di beni immobili

Caratteristiche del contributo:

- Funzionale al **mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario**,
- **Stabilito in sede di gara;**

*Il riconoscimento del prezzo, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della P.A., **non può essere superiore al 49% del costo dell'investimento complessivo**, comprensivo di eventuali oneri finanziari.*

Decisione Eurostat dell'11.2.2004

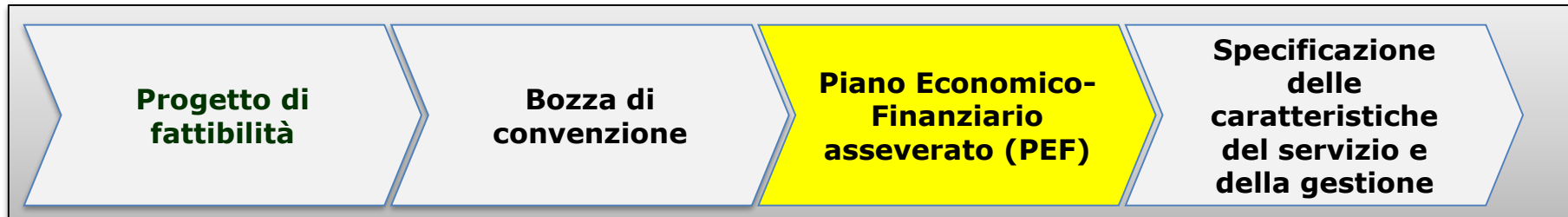


- **Chi finanzia direttamente e indirettamente (garanzie) la maggioranza dell'opera?**
 - Pubblico → On Balance
 - Privato → Off Balance
- **Domande:**
 - Il Canone di Disponibilità è un modo di finanziare la maggioranza dell'opera? (69)
 - Il pagamento anticipato di più Canoni è un modo di finanziare la maggioranza dell'opera? (11)
 - La ristrutturazione di un opera il cui valore iniziale è maggiore del valore dell'intervento è un modo di finanziare la maggioranza dell'opera? (17)
 - E i contratti EPC?
 - Se le penali non minacciano di intaccare significativamente la redditività dell'operazione se le performance gestionali non sono rispettate è un modo di finanziare la maggioranza dell'opera? (49)
 - Se c'è un pagamento non connesso alla disponibilità è un modo di finanziare l'opera?

- **Il Partenariato Pubblico Privato–PPP**
- **Il Piano Economico Finanziario**
- **Il Public Sector Comparator e il Value for Money**
- **L'Analisi costi benefici**
- **Alcuni casi di PPP**

L'art. 183 del Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50 «**Codice dei contratti pubblici**», prevede la possibilità di affidare le concessioni con la **finanza di progetto**.

Ai fini dell'affidamento in finanza le offerte devono contenere:



Il **piano economico-finanziario deve essere asseverato** da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso ed iscritte nell'elenco generale degli intermediari finanziari, ai sensi dell'articolo 106 del decreto legislativo 1^o settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966.

Il **piano economico finanziario (PEF)** è il documento che esplicita i presupposti e le condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della gestione per l'intero arco del periodo concessorio. Pertanto, costituisce lo strumento che consente di stimare la redditività del progetto, giustificando l'entità di tariffe/prezzi unitari (o canoni, nel caso di opere destinate all'utilizzo diretto della pubblica amministrazione) proposte, nonché l'eventuale necessità di contributi pubblici a fronte della realizzazione dell'investimento.

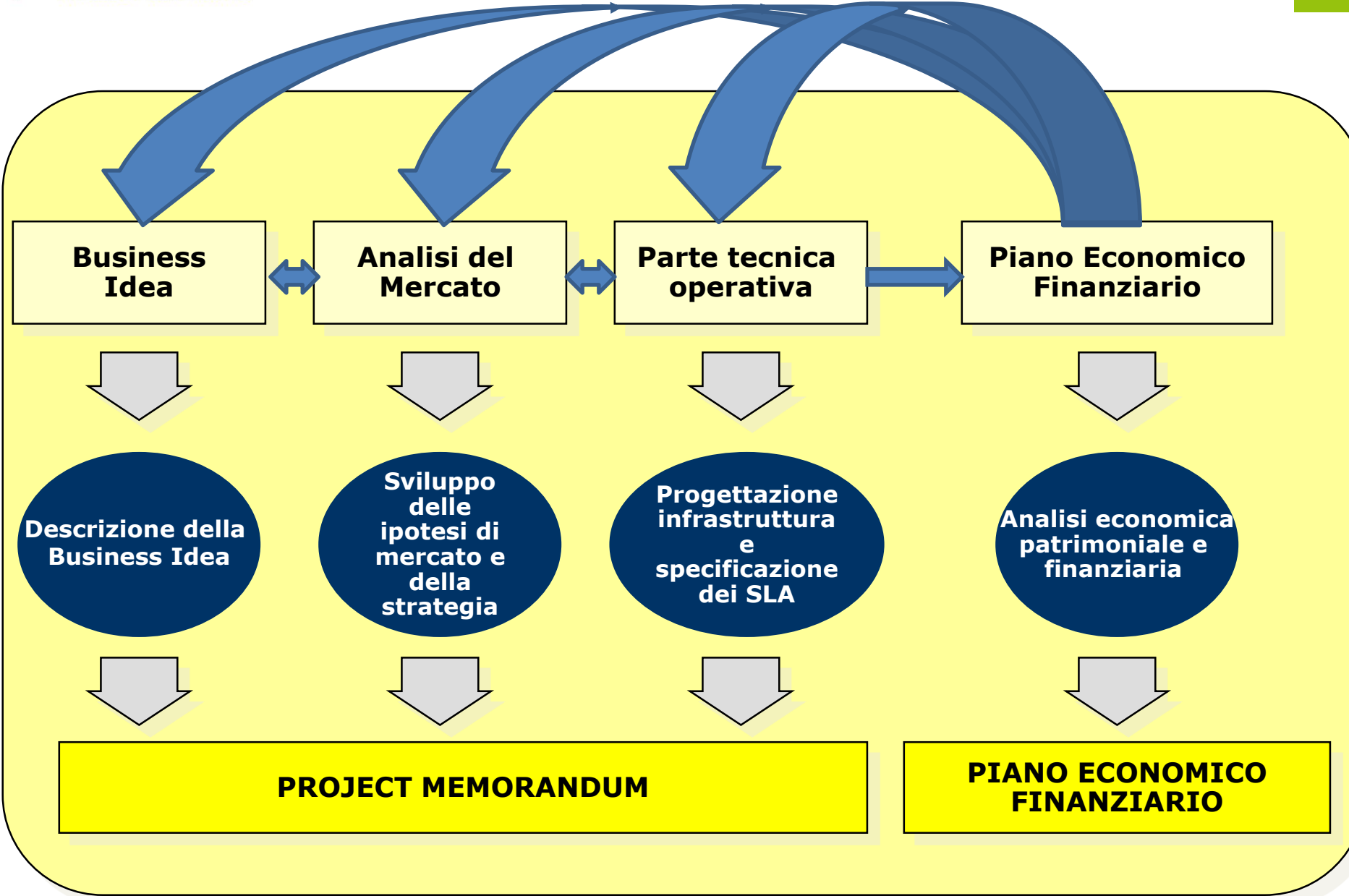
Le finalità della valutazione economico-finanziaria

L'analisi finanziaria ha, in generale, lo scopo di **fornire indicazioni quantitative**, necessarie alla valutazione della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria del progetto di investimento sia per il soggetto promotore che per il/i diversi finanziatori.

L'approccio metodologico per la valutazione economico-finanziaria

L'analisi finanziaria è basata sulla impostazione e sullo **sviluppo di un modello economico-finanziario** che consenta di valutare correttamente la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria di uno specifico Progetto per un investitore privato.

- **Il piano finanziario dovrebbe portare al bilanciamento di tre prospettive diverse**
 - Attrattività economico/finanziaria dell'investimento = ritorno dell'investimento per il privato
 - **VAN**
 - **TIR di progetto e degli azionisti**
 - Affidabilità/sostenibilità finanziaria e robustezza del modello
 - **Indicatori di sostenibilità finanziaria in scenario base (ADSCR, LLCR, PLCR, ...)**
 - **Indicatori di sostenibilità finanziaria in stress test e loro variazioni (ADSCR, LLCR, PLCR, ...)**
 - Value for Money del progetto determinato, rispetto alla matrice di allocazione dei rischi dello specifico progetto, come confronto tra:
 - **il costo aggiustato per il rischio ("*risk-adjusted costing*") che il soggetto pubblico sopporta in relazione ad un intervento realizzato attraverso il PPP;**
 - **l'analogo costo che la stessa amministrazione supporterebbe attraverso la realizzazione e gestione dell'intervento in proprio, mediante altre forme di selezione, in primis l'appalto.**



- **Il Partenariato Pubblico Privato–PPP**
- **Il Piano Economico Finanziario**
- **Il Public Sector Comparator e il Value for Money**
- **L'Analisi costi benefici**
- **Alcuni casi di PPP**

- Il **Public Sector Comparator** (PSC nel prosieguo), è uno strumento mutuato dall'esperienza anglosassone per determinare se la scelta di un'amministrazione di eseguire un'opera in finanza di progetto.
- Tale strumento è utilizzabile in tutte le operazioni in cui il pubblico debba decidere se intraprendere una collaborazione con il soggetto privato e risulta particolarmente adatto per **verificare la convenienza all'utilizzo del project financing**.
- Rispetto ad un'alternativa interamente pubblica, il **Value for Money** è da intendersi come strumento di misurazione della capacità per un'amministrazione di orientare la propria spesa verso le soluzioni più efficaci ed efficienti.



L'applicazione della metodologia ed il calcolo del PSC sono finalizzati all'individuazione di un valore numerico diretto a verificare la modalità da ritenersi maggiormente conveniente per la realizzazione di una operazione raffrontando:

Costo netto connesso alla realizzazione dell'iniziativa mediante lo strumento del PPP, l'impatto economico per la PA concedente è:

con

Costo della realizzazione dell'opera finanziata con **capitale interamente pubblico**, la PA:

Nel caso di realizzazione di un'opera fredda in PPP, prevalentemente riconducibile ai costi che la stessa dovrà sostenere per consentire al privato di mantenere una gestione dell'opera profittevole. In tal senso i costi sono relativi ai contributi, all'investimento e/o alla gestione, che l'Amministrazione dovrà riconoscere al Concessionario.

Nel caso di realizzazione di un'opera calda, che genera proventi e quindi profitti in capo al concessionario, riconducibile agli eventuali canoni concessori che la stessa andrà a ricevere dal concessionario.

Si accollerà per intero i costi di realizzazione e gestione della struttura nonché i relativi rischi, siano essi ritenuti o trasferibili.

Di contro potrà beneficiare direttamente, nel caso di opere generatrici di ricavi, dei proventi derivanti dalla gestione dell'iniziativa.

Il **calcolo del PSC**, quindi, è considerato di estremo interesse al fine di orientare l'assunzione delle decisioni da parte del soggetto pubblico e può essere definito come un costo aggiustato per il rischio (*risk-adjusted costing*), quindi un costo aggiustato con una componente di rischio nel caso in cui un'operazione venga finanziata e gestita da un soggetto pubblico rispetto al caso di realizzazione da parte di un soggetto privato.



Il valore così determinato viene **confrontato con il costo netto** che l'Amministrazione **concedente dovrebbe sostenere nel caso di realizzazione dell'opera tramite PPP**.
Da tale raffronto si determina il valore del **Value for Money**.

Art. 181 comma 3



La scelta è preceduta da adeguata istruttoria con riferimento all'analisi della domanda e dell'offerta, della sostenibilità economico-finanziaria e economico- sociale dell'operazione, alla natura e alla intensità dei diversi rischi presenti nell'operazione di partenariato, **anche utilizzando tecniche di valutazione mediante strumenti di comparazione per verificare la convenienza del ricorso a forme di partenariato pubblico privato in alternativa alla realizzazione diretta tramite normali procedure di appalto.**

- Il **processo di calcolo del PSC** si articola in **sei fasi**:

Fase 1- Calcolo del costo base (Raw PSC)

Si individua il costo base atteso in sede di progettazione dell'opera. In tale valore sono inclusi i costi di costruzione e gestione, diretti ed indiretti, ed esclusa la valutazione dei rischi che viene valutata in una fase successiva.

Fase 2 - Calcolo dei costi finanziari rettificati

nel caso di appalto diretto la Pubblica Amministrazione può godere di frequenti di condizioni di accesso al credito migliori rispetto a quelle mediamente applicate ai soggetti privati, anche ad esempio con il ricorso a linee concesse dalla Cassa Depositi e Prestiti.

Fase 3- Calcolo della neutralità competitiva

Consiste nella rimozione di qualsiasi vantaggio competitivo che l'amministrazione possa conseguire nella costruzione e gestione di una infrastruttura attraverso un appalto tradizionale.

**Fase 4-
Calcolo del
rischio
trasferibile**

Consiste nella individuazione e valutazione di tutti i rischi di progetto. Una volta definiti i rischi si procede alla loro coerente allocazione tra pubblico e privato in base alla capacità di gestione degli stessi.

**Fase 5-
Calcolo del
rischio
trattenuto**

È il rischio che non può essere trasferito al soggetto privato e che quindi rimarrebbe in ogni caso in capo al soggetto pubblico. Un esempio di rischio trattenuto può essere costituito dalle eventuali modifiche legislative che abbiano ricadute sull'esecuzione e gestione dell'opera.

**Fase 6-
Calcolo del
PSC e VFM**

Nell'ultima fase si effettua il Calcolo del PSC e si determina il Value for Money.

$$\text{PSC} = \text{PSC base} + \text{Costi finanziari rettificati} + \text{Neutralità competitiva} + \text{Rischio trasferibile} + \text{Rischio trattenuto}$$

- Il valore così determinato viene confrontato con il costo netto (o beneficio netto nel caso di opere calde che prevedano ad esempio il pagamento di un canone concessorio) che l'Amministrazione concedente dovrebbe sostenere nel caso di realizzazione dell'opera tramite PPP.
- Nella prassi il PSC è utilizzato sia nella fase iniziale, in cui l'Amministrazione dovrà decidere se realizzare un'opera in PF o attraverso un appalto tradizionale, sia nelle fasi più a valle dove le offerte di operatori privati dovranno essere concretamente valutate.

I° Caso

Il PSC viene calcolato nell'ambito dello studio/progetto di fattibilità per valutarne il processo decisionale pubblico.

II° Caso

Il PSC può essere utilizzato per confrontare le offerte presentate dai soggetti privati o valutarne ex post la convenienza complessiva dell'operazione.

- **In conclusione:**

- Il Value For Money è dato dalla differenza tra il valore del PSC, che rappresenta il costo/beneficio per il soggetto pubblico in caso di realizzazione dell'opera con appalto tradizionale, ed il corrispettivo di progetto che rappresenta il costo/beneficio in caso di realizzazione in partenariato pubblico-privato.
- Realizzando l'opera con l'intervento di partner privati e riuscendo a trasferire ad essi i rischi elencati, **l'Ente pubblico riuscirebbe quindi a trarre un importante beneficio.**



N.B. Solo se il privato sarà in grado di **gestire i rischi trasferiti dai soggetti pubblico**, l'amministrazione conseguirà il c.d. Value For Money ovvero avrà realizzato un'operazione di **efficienza ed efficacia, risparmio al contempo di risorse pubbliche.**

- **Il Partenariato Pubblico Privato–PPP**
- **Il Piano Economico Finanziario**
- **Il Public Sector Comparator e il Value for Money**
- **L'Analisi costi benefici**
- **Alcuni casi di PPP**

L'analisi costi-benefici (ACB) è una tecnica usata anche per valutare la convenienza economica e sociale di un progetto, al fine di verificare il suo contributo al benessere economico e sociale dell'intero contesto territoriale di riferimento.

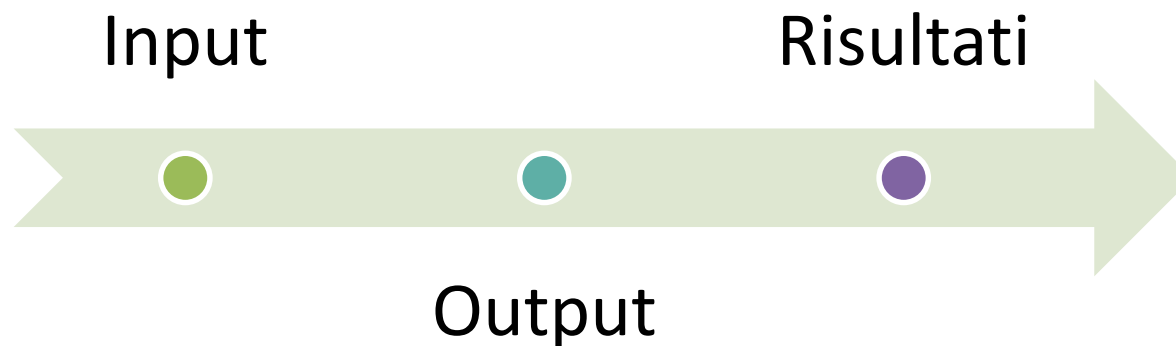
Nell'ambito del Partenariato Pubblico Privato, questo tipo di analisi può avere molteplici finalità:

1. consente **misurare la convenienza economica della collettività**, relativamente alla decisione di realizzare un'opera pubblica;
2. permette di **misurare la capacità dell'intervento di apportare un contributo positivo al benessere economico e sociale** dell'intero contesto territoriale di riferimento.
3. Affianca il ruolo svolto dal decisore pubblico, permettendogli di compiere **un'analisi sistematica** su ogni aspetto del problema da trattare.
4. Mentre **l'analisi finanziaria** determina i valori dei flussi di cassa stimandone i prezzi di mercato, l'analisi economica, al contrario, in quanto parte preponderante dell'analisi costi-benefici, utilizza i **prezzi di conto**, che correggono le inefficienze prodotte dalle imperfezioni dei mercati.



Stadi dell'ACB

- 1. Definizione dell'ambito dell'analisi**
- 2. Individuazione dei costi e dei benefici**
- 3. Monetizzazione dei costi e dei benefici**
- 4. Correzioni di mercato**
- 5. Attualizzazione dei flussi dei costi e dei benefici (VAN)**



- **Si fonda sull'economia neoclassica del benessere andando oltre al criterio di efficienza paretiana;**
- **Ostilità verso la monetizzazione, spesso di origine emotiva e irrazionale:**
 - Ma alcune critiche sono coerenti e riguardano il riconoscimento che gli asset ambientali sono qualcosa di diverso e che non dovrebbero essere sempre oggetto di trade-off.
- **Scarsa trasparenza del metodo: Black Box;**
- **Risultati presentati in modo secco e tagliente: benefici eccedono o no i costi;**
- **ACB realizza il criterio dell'efficienza economica, poco studiati sono gli effetti distributivi;**
- **Tecnicismi dell'ACB: alcune analisi sono deboli.**

- **Il Partenariato Pubblico Privato–PPP**
- **Il Piano Economico Finanziario**
- **Il Public Sector Comparator e il Value for Money**
- **L'Analisi costi benefici**
- **Alcuni casi di PPP**

CAGLIARI CALCIO



«Realizzazione del nuovo stadio del Cagliari Calcio»



Lo **stadio Sant'Elia** è stato un impianto sportivo di Cagliari, che prende il nome dal quartiere omonimo in cui si trova, scelto dal Cagliari Calcio quale sede delle proprie partite casalinghe.

1960

Progettazione dello stadio dotato di pista di atletica leggera e di un solo anello di forma ellittica parzialmente sormontato da gradinate con una capienza di **35.000 spettatori**.

1970

Completamento dello stadio con l'aggiunta del secondo anello, per una capacità complessiva di **59.972 posti** a sedere.

1990

Ristrutturazione in occasione del Campionato mondiale di calcio e diminuzione dei posti a sedere a **40.919 posti**.

2002

Trasformazione in uno stadio solamente calcistico con la realizzazione delle tribune Dalmine e una diminuzione della capienza **23.486 posti**.

2012

Chiusura dei settori Distinti e di una curva per inagibilità con diminuzione dei posti a circa **14.000** (sotto il livello minimo di 20.000 richiesti dalla Lega Serie A per le partite ufficiali)

**Maggio
2012**

Ufficiale abbandono dello stadio da parte del Cagliari Calcio che si trasferì nell'impianto **Is Arenas**, nel comune di Quartu Sant'Elena, con una capienza di **16.500 spettatori**.

2013

A seguito della dichiarazione di inagibilità dell'impianto **Is Arenas**, il Cagliari Calcio torna al Sant'Elia con una capienza autorizzata pari a circa **5.000 spettatori**.

2014

Riapertura dell'impianto Sant'Elia con una capienza di circa 12.000 **spettatori**

2015

Aggiunta della curva sud e conseguente aumento della capienza a circa **16.000 spettatori**

Il Comune di Cagliari ha inserito nella programmazione triennale 2015-2017 la **riqualificazione dello stadio S. Elia attraverso una procedura ad evidenza pubblica**.

Il Cagliari Calcio con l'**obiettivo di aggiudicarsi la gestione del nuovo stadio** ha aderito al **progetto B Futura** - progetto attraverso il quale la Lega Nazionale Professionisti B fornisce a Club ed altri stakeholder gli strumenti necessari per la realizzazione e la riqualificazione di impianti sportivi – per la realizzazione entro fine 2015 dello **studio di fattibilità** e del concept design del nuovo stadio del club.

L'obiettivo era quello di attivare entro la fine dell'anno l'iter previsto dall'art. 1, commi da 303 a 305, della Legge 27 dicembre 2013 n. 147, a partire dall'ottenimento della "Dichiarazione di Pubblico Interesse" da parte dell'Amministrazione comunale.

Attraverso tale strumento, l'Amministrazione pubblica (concedente) interessata alla realizzazione di un'infrastruttura, rilascia ad una società privata (concessionaria) una **concessione** che prevede:

- l'obbligo per il concessionario di progettare e costruire l'opera attraverso risorse proprie (capitale di rischio e capitale di debito);
- il diritto di gestirla economicamente, per tutta la durata della concessione, ai fini della remunerazione dell'investimento iniziale;
- il conseguente trasferimento dell'opera all'ente pubblico titolare del servizio, al termine della concessione.

Sulla base delle ricerche condotte, il nuovo stadio è stato pensato come un luogo attivo e in grado di attrarre visitatori 365 giorni l'anno.

Uno **stadio moderno da 21.000 posti a sedere** con annessa un'area di circa 15.000 mq con varie prospettive di destinazione (tempo libero, negozi, uffici, ecc.), adiacente all'attuale stadio Sant'Elia. Tale area eserciterà un'attrattiva anche grazie alla vicinanza al centro della città di Cagliari e al mare.

| LO STADIO E IL MAIN STAND | LE AREE INTERNE A SUPPORTO DELLO STADIO |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • 4000 mq di aree hospitality divise su due livelli <ul style="list-style-type: none"> ○ 1 Piano: L'area <i>corporate</i> avrà una capienza di circa 1.350 posti a sedere, suddivisi in circa 1.000 posti standard e circa 350 posti premium. ○ 2 Piano: vi sono 15 skybox per un totale di 150 posti • Museo del Cagliari Calcio • Fanshop del Cagliari Calcio con biglietteria • Ristorante e uno sport bar con vista sul campo da gioco e sul mare • Uffici del Cagliari Calcio • Foresteria per le giovanili | <ul style="list-style-type: none"> • Area dedicata alle famiglie e ai bambini • Centro sportivo dotato di <ul style="list-style-type: none"> ○ Palestra di box e arti marziali ○ campi di calcio ○ Spogliatoi per il fitness e la corsa • Centro di medicina sportiva e riabilitativa • 15.000 mq di galleria commerciale dedicata principalmente allo sport e tempo libero |

Il business model di gestione della struttura, prevede:

- una **SPV** che realizzerà l'investimento e si occuperà della gestione "immobiliare" dell'impianto sportivo:

| <i>SPV</i> | |
|---|------------------------------------|
| Costi | Ricavi |
| Manutenzione straordinaria ed ordinaria struttura | Fitto spazi commerciali |
| Sicurezza (non partite) | Affitto stadio |
| Utenze | Affitto skybox |
| Pulizie | Introiti eventi aziendali |
| Costi parcheggi | Introiti eventi secondari |
| Costo personale | Fitto sport center, medical center |
| Tasse (IMU) e oneri diversi | Naming rights |
| Ammortamento investimento | Contributo altre sponsorizzazioni |
| Oneri finanziari su finanziamenti | stadio |

- il **club Cagliari Calcio** che pagherà per il fitto della struttura un canone alla SPV:

| <i>CLUB</i> | |
|-----------------------------------|--------------------------------|
| Costi | Ricavi |
| Affitto stadio | Biglietteria/Matchday |
| Manutenzione ordinaria campo | Funshop |
| Rizzollatura e sostituzione manto | Introiti stadio tour e museo |
| Costi catering | Introiti catering e ristorante |
| Sicurezza durante partite | |

Stadio della Città di Cosenza



**«Riqualficazione dello stadio Gigi
Marulla»**

Stadio della Città di Cosenza

Il nuovo Stadio Gigi Marulla fa parte del **più ampio progetto di riqualificazione della zona** che prevede oltre allo stadio la creazione di una vera **Città dello sport** che comprenderà una serie di servizi e iniziative a corredo degli impianti: dai musei dello sport, al merchandising, a negozi, a luoghi per eventi, cinema multisala, bar, locali commerciali, auditorium per spettacoli, strutture ricettive, alberghi e ristoranti.

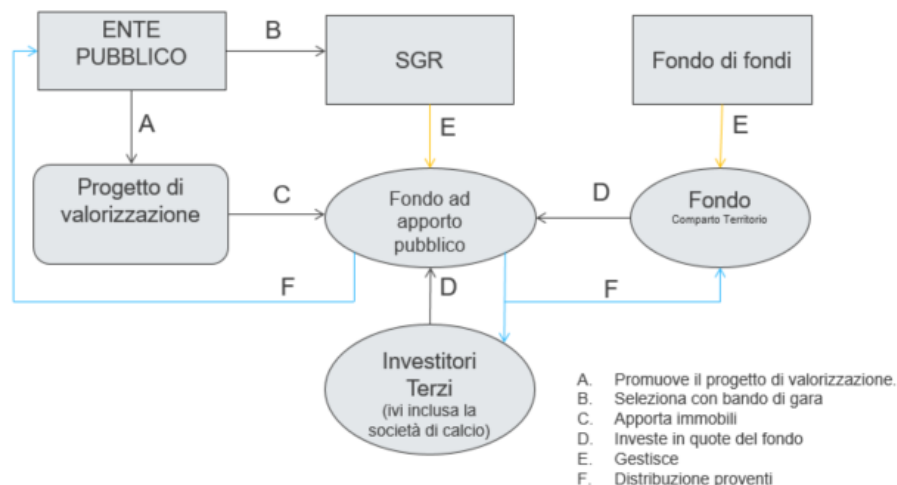


L'obiettivo è quello di sviluppare un impianto moderno adattabile alle richieste dei suoi spettatori e che consenta una *"fan experience"* esclusiva e particolarmente coinvolgente, sia nelle giornate di gara che nei non-matchdays mentre il risultato atteso è un nuovo stadio per i cittadini e la città di Cosenza socialmente, economicamente ed ecologicamente sostenibile.

- Lo stadio avrà la capienza di **11.000 posti** (estendibili a 16.000) e sarà **attivo sette giorni su sette**, sia durante le partite o altri eventi sia nei giorni comuni. Le aree commerciali saranno orientativamente composte da:
 - Superficie sportiva (4.000 mq);
 - Spazi per attività commerciali di media grandezza (3.000 mq);
 - Ristorazione (1.500 mq);
 - Cinema multiplex (2.000 mq);
 - Spazi adibiti a servizi (500 mq);
 - Centro medico sportivo (500 mq).



- Il quadro normativo tramite cui viene definito il piano di valorizzazione dello stadio fa riferimento **all'art.33 del D.lgs. 98/2011**, che ha previsto la creazione di un **sistema integrato di fondi immobiliari**, con l'obiettivo di accrescere l'efficienza dei processi di sviluppo e di valorizzazione dei patrimoni immobiliari **di proprietà degli enti territoriali**, di altri enti pubblici e delle società interamente partecipate dai predetti enti.
- Secondo tale articolo il comune può:
 - Partecipare alla costituzione di un fondo immobiliare;
 - Promuoverne la costituzione.
- A fronte dell'emissione a favore del Comune di quote del fondo, l'Ente dovrà conferire nel fondo **il diritto di proprietà o il diritto di superficie sullo stadio**.
- L'effettiva costituzione del fondo comune di investimento immobiliare nel quale il Comune potrà apportare lo stadio o il diritto di superficie sullo stadio è **subordinata all'esperimento della procedura di gara ad evidenza pubblica** per la selezione della SGR privata che dovrà gestire il fondo.



- Il **modello di business** definito per la realizzazione e gestione dello stadio Gigi Marulla **prevede**:
 - Il sostenimento dei **costi di costruzione** dell’impianto da parte del veicolo/fondo costituito dalla SGR, che trarrà anche i relativi **proventi dall’affitto** dello stadio, dagli introiti delle **aree commerciali** e dei diritti di sponsorizzazione dello stadio (naming rights)
 - L’**utilizzo della struttura da parte del club** sportivo che avrà come voce principale di ricavo, gli introiti da biglietteria (**matchday**) e dovrà corrispondere al veicolo i canoni di affitto per l’utilizzo dell’impianto sportivo.

| | Fondo/SGR | Club |
|---------------|---|--|
| Ricavi | <ul style="list-style-type: none"> • Affitto spazi commerciali • Affitto stadio al club • Sponsorship e naming rights • Organizzazione eventi secondari • Altri (es. parcheggi, ...) | <ul style="list-style-type: none"> • Ticketing (compreso skybox) • Fanshop • Altri ricavi legati al club |
| Costi | <ul style="list-style-type: none"> • Amm.to investimento • Manutenzione struttura • Tasse (Imu) • Utenze e pulizie | <ul style="list-style-type: none"> • Affitto stadio • Manutenzione e rizollatura campo • Sicurezza durante le partite |

**COSTO TOTALE
INVESTIMENTO**

41,1 Mln + **39,4 Mln** = **80,5 Mln**

Totale componenti di natura finanziaria (Stadio, aree commerciali e altri sviluppi) *Totale componenti di natura non finanziaria (asset conferiti dal Comune)* *Costo totale investimento*

**RICAVI DI
VENDITA**

1,77 Mln + **0,72 Mln** + **0,93 Mln** = **3,42 € Mln**

Ricavi da gestione asset immobiliari *Ricavi da gestione asset conferiti dal comune* *Altri introiti (naming rights, eventi e skybox)* *circa di ricavi per anno*

COSTI OPERATIVI

0,21 Mln + **0,11 Mln** + **0,26 Mln** = **0,58 € Mln**

Manutenzione *Assicurazioni, sicurezza e personale* *Altri costi* *di costi operativi*

**FONTI DI
COPERTURA**

100% = **100%**

(Equity) *del costo dell'investimento*

**CONTRIBUTO
INTEGRATIVO**

Ulteriori assets da valutare

- **Immobili di pregio** alle porte del centro storico di 1.200 mq da utilizzare come strutture ricettive;
- **Piscine in fase di realizzazione**

SELAV S.p.A.



«Efficientamento del sistema di illuminazione votiva per i cimiteri»



***Project Financing per l'affidamento
della concessione di servizi di
illuminazione ambientale e votiva e dei
servizi connessi nei cimiteri del Comune
di Napoli***



Il servizio di illuminazione ambientale e votiva nei cimiteri comunali del territorio cittadino è stato oggetto, da parte del Comune, di concessione a terzi e più precisamente:

- **alla società E.A.V. – Ente Autonomo Volturmo S.r.l. (unico socio regione Campania), rinnovata con Convenzione del 9 giugno 1987 e scaduta nel luglio 2007;**
- **per il solo Cimitero di Santa Maria del Pianto (all'interno del Parco cimiteriale di Poggioreale), alla Società SELAV S.p.A.**

Dalla data di scadenza delle rispettive concessioni le società E.A.V. e SELAV hanno assicurato la continuità del servizio alle medesime condizioni delle concessioni scadute ed ancora oggi si occupano di gestire le attività inerenti in continuità e senza alcun disagio a carico dell'utenza.

La società SELAV S.p.A. intende presentare una proposta per la richiesta di affidamento in Concessione, secondo quanto previsto dall'art 278 del D.P.R. 207/2010 (*Finanza di progetto nei servizi*), del servizio di gestione dell'illuminazione votiva dei 9 cimiteri comunali rientranti nel territorio del Comune di Napoli.

Nello specifico il servizio che la SELAV andrà a prestare per tutti i cimiteri comunali del territorio prevede:



Gestione del servizio di **illuminazione votiva**



Gestione del servizio di **illuminazione ambientale** e degli spazi comuni esterni del cimitero



Gestione delle attività necessarie a consentire alla Amministrazione la **riscossione della tariffa** relativa ai servizi per **“il giardinaggio e la nettezza delle aree cimiteriali”**



Creazione e gestione informatizzata di una banca dati anagrafica dei defunti per l'espletamento del servizio



Realizzazione di interventi per **l'ammodernamento e l'efficientamento energetico** degli impianti elettrici e di alimentazione esistenti



Prestazione di servizi accessori per la valorizzazione ed il **recupero dei monumenti storici** nei cimiteri di Napoli, anche al fine di renderli idonei ad una fruizione a fini culturali e turistici.

A fronte dell'intervento proposto l'Amministrazione Comunale potrà ottenere un beneficio economico connesso con:

- **l'acquisizione di un canone concessorio da parte del Concessionario** determinato in misura pari a € 3.600.000 per anno, per l'intera durata della concessione (20 anni);
- **il corrispettivo derivante dalla tariffa relativa ai servizi di "il giardinaggio e la nettezza delle aree cimiteriali";**

| BENEFICIO AMMINISTRAZIONE COMUNALE | anni | Importo annuo | TOTALE |
|--|-------------|--------------------------|--------------------|
| Canone concessorio | 20 | 3.600.000 | 72.000.000 |
| Tariffa giardinaggio e la nettezza delle aree cimiteriali | 20 | 2.007.600 | 40.152.000 |
| TOTALE | | 5.607.600 | 112.152.000 |

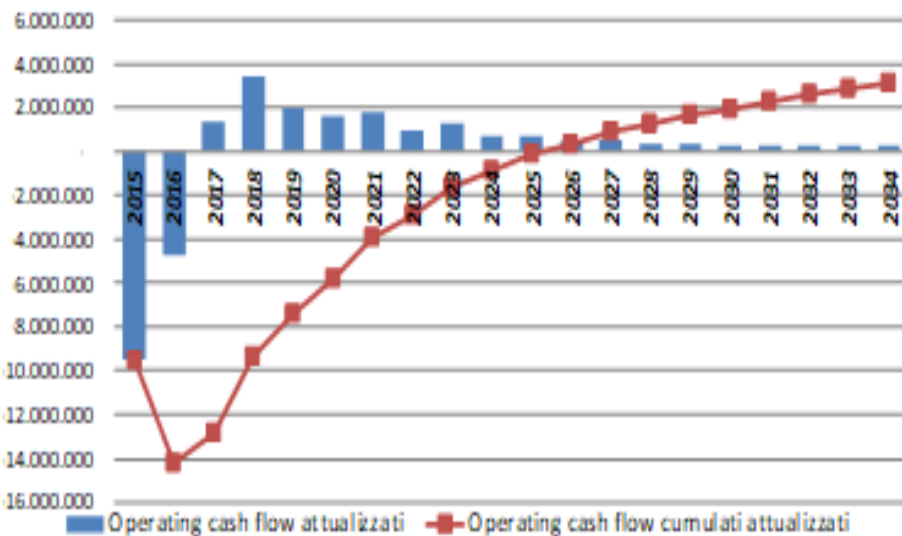
| CAPEX C/000 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | TOTALE |
|----------------------|-----------------|----------------|----------------|------|------|-----------------|
| Costo | 10.578,5 | 5.811,6 | 2.223,6 | - | - | 18.613,8 |
| Iva | 2.327,3 | 1.278,6 | 489,2 | - | - | 4.095,0 |
| Totale Eborsl | 12.905,8 | 7.090,2 | 2.712,8 | - | - | 22.708,8 |

| FONTE DI FINANZIAMENTO C/000 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | TOTALE |
|--------------------------------------|-----------------|----------------|----------------|------|------|-----------------|
| Equity (0,35) | 4.039,2 | 2.475,6 | - | - | - | 6.514,8 |
| Prestito Subordinato (0) | - | - | - | - | - | - |
| Senior Debt (0,65) | 6.775,4 | 3.750,7 | 1.572,9 | - | - | 12.098,9 |
| Linea Iva | 2.293,2 | 1.269,5 | 532,4 | - | - | 4.095,0 |
| Totale Fonti di finanziamento | 13.107,8 | 7.495,8 | 2.105,2 | - | - | 22.708,8 |

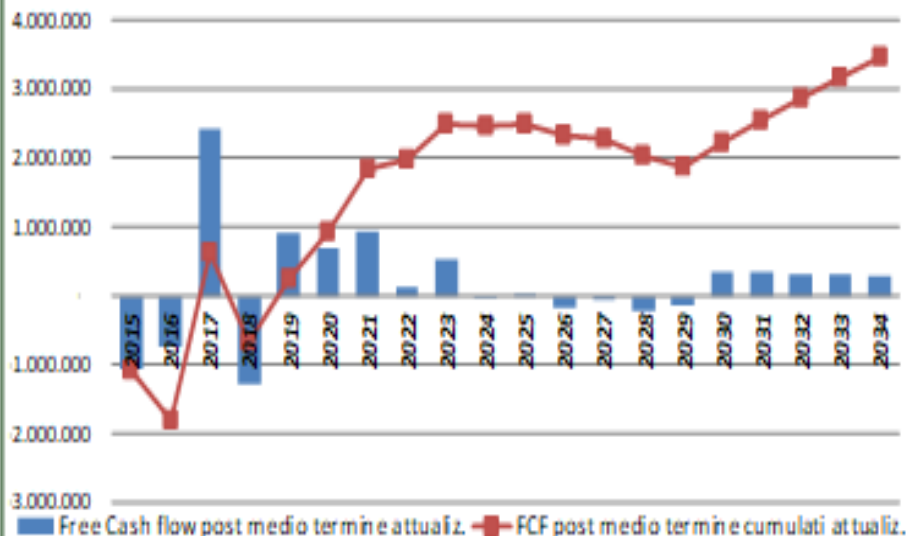
| ECONOMIC RESULTS | C/000 | Margin % |
|--------------------------|-----------------|---------------|
| SALES | 197.668,4 | 100,00% |
| OPEX | 158.214,5 | 80,04% |
| EBITDA | 39.453,9 | 19,96% |
| EBIT | 19.887,0 | 10,06% |
| EBT | 13.732,3 | 6,95% |
| UTILE NETTO | 7.236,3 | 3,66% |
| UTILE MEDIO ANNUO | 361,8 | |

| RATIOS | Project | Equity Holders |
|--|----------|----------------|
| NPV - valore attuale netto (C/000) | 3.136,73 | 3.463,51 |
| NPV - (% su investimento) | 16,85% | 18,61% |
| IRR - tasso interno di rendimento | 10,30% | 22,90% |
| PBP - periodo di ritorno (anni) | 7 | 4 |
| DPBP - periodo di rit. scontato (anni) | 11 | 4 |
| ADSCR medio | | 1,81 |
| ADSCR cumulato minimo | | 2,02 |

Project Pay back period



Equity Holders Pay back period



II PSC COMPLESSIVO viene confrontato con il valore che ne deriverebbe per l'Amministrazione Comunale dalla realizzazione dell'iniziativa mediante il ricorso allo strumento del Project Financing di servizi



| Breakdown PSC | €/000 |
|-------------------------|-----------------|
| Psc Base | - 62.715 |
| Costi finanziari | 9.422 |
| Neutralità competitiva | 21.966 |
| Rischi ritenuti | 2.608 |
| Rischi trasferibili | 3.494 |
| VALORE NETTO PSC | - 25.225 |



BENEFICIO NETTO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

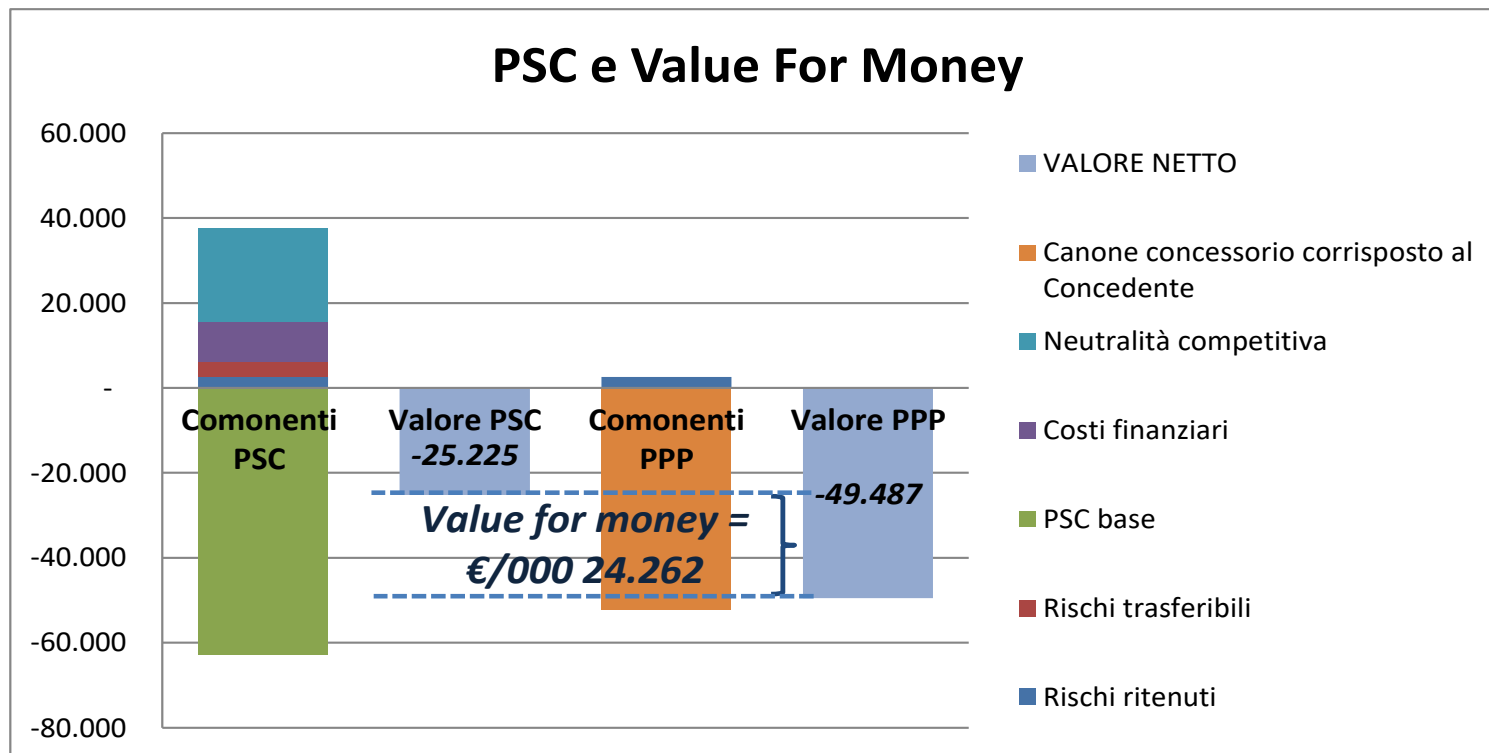
L'Amministrazione comunale, per effetto della Concessione acquisirà un canone concessorio pari a €/Mln 3,6. Il Beneficio netto per la PA derivante dalla realizzazione dell'intervento in project financing pari €/000 49.487.

| Beneficio da ricorso a PPP | €/000 |
|--|---------------|
| Rischi ritenuti | - 2.608 |
| Canone concessorio corrisposto al Concedente | 52.095 |
| VALORE NETTO BENEFICIO DA RICORSO A PPP | 49.487 |

PSC E VALUE FOR MONEY

Il Value For Money è dato dalla differenza tra il valore del PSC, che rappresenta il costo/beneficio per il soggetto pubblico in caso di realizzazione dell'opera con appalto tradizionale, ed il corrispettivo di progetto che rappresenta il costo/beneficio in caso di realizzazione in partenariato pubblico-privato.

Realizzando l'opera con l'intervento di partner privati l'Ente pubblico riesce quindi a trarre un importante beneficio quantificabile in misura pari a €/000 24.262.



Grazie per l'attenzione

Ivo Allegro
Partner



Member of:



Via Sardegna, 50
00187 **Roma**
Tel. (+39) (0) 06.97626721

Piazza Duomo, 17
20121 **Milano**
Tel. (+39) (0) 02.87367443

Centro Direzionale Is. G7
80143 **Napoli**
Tel. (+39) (0) 081.5980811

Via S. Francesco da Paola, 37
10123 **Torino**
Tel. (+39) (0) 011.19887763

Cavalry Square, Chelsea,
London SW3 4RB
Tel. (+44) (0) 2037378177

Rue de la Science, 14b
1040 **Brussels**
Tel. (+32) (0) 25880014