

Il ruolo del capitale privato

Cristina Giorgiantonio*

Servizio Studi di Struttura Economica e Finanziaria

() La presentazione si basa principalmente sui lavori di:*

C. Giorgiantonio e V. Giovanniello

R. Cori, C. Giorgiantonio e I. Paradisi

Outline

- **Il partenariato pubblico-privato (PPP) nella realizzazione di infrastrutture.**
 - **Il PPP in Europa e in Italia.**
 - **Il ricorso al PPP in Italia e le sue criticità.**
 - **Alcune loro cause (con specifico riferimento ai profili “regolamentari”).**
 - **Conclusioni e possibili implicazioni di policy.**
-

II PPP nella realizzazione di infrastrutture

- **Vantaggi potenziali:**
 - i) finanziamento (totale o parziale) a carico degli utilizzatori;
 - ii) esternalità positive (ad es., sulla qualità dell'opera) legate al bundling tra costruzione e gestione;
 - iii) razionalizzazione del processo di ripartizione dei rischi;
 - iv) ottimizzazione della gestione delle diverse attività operative.
 - **Rischi:**
 - i) indebolimento dei meccanismi concorrenziali (specie per quanto attiene alla gestione dell'opera);
 - ii) complessa definizione delle relazioni tra i vari soggetti coinvolti;
 - iii) possibile aggiramento dei vincoli posti all'indebitamento degli enti pubblici.
 - **Strumento indubbiamente utile, ma da usare in modo appropriato.**
-

L'Europa





- **Specifica attenzione di tutti i principali paesi europei nell'incentivare il ricorso allo strumento. In particolare:**
 - i) Regno Unito: private finance initiative (PFI) a partire dai primi anni '90;
 - ii) Spagna: promozione degli interventi in PPP a partire dalla seconda metà degli anni '90.
 - **Enfasi della Commissione Europea sul PPP (cfr., in particolare, Libro Verde (2004) e Comunicazione (2009)):**
 - i) è attualmente in corso una consultazione per l'adozione di una direttiva in materia di PPP contrattuale.
-

L'Italia (I)

- **Specifica attenzione al coinvolgimento di capitali privati per la realizzazione di infrastrutture anche nel nostro Paese:**
 - i) **disciplina ad hoc del project financing nel 1998;**
 - ii) **numerose riforme tese a incentivare il ricorso allo strumento (da ultimo, nel 2008 con il c.d. Terzo decreto correttivo).**
- **Sostanziale trend di crescita nell'impiego del PPP: dal 5% del valore del totale dei bandi per opere pubbliche nel 2002 al 20% nel 2010.**



L'Italia (II)

- **Tuttavia, il ricorso al PPP è ancora limitato nel confronto internazionale.** 
 - **Inoltre:**
 - i) **a parte alcune eccezioni (perlopiù relative ai trasporti e alla sanità), i progetti hanno dimensioni relativamente contenute (valore medio gare 2002-2010: 16,8 mln €);** 
 - ii) **spesso si tratta di interventi poco complessi o di opere fredde e con canoni non legati sufficientemente alla qualità del servizio discendente dalle stesse (inefficiente allocazione dei rischi);** 
 - iii) **si registra un'elevata mortalità dei progetti (2002-2010: meno della metà delle gare è giunta all'aggiudicazione).** 
 - **Manca un monitoraggio effettivo sulle iniziative avviate (informazioni disponibili limitate).**
-

Le criticità del caso italiano: alcune cause

Tali criticità sono – in parte – imputabili a carenze sul piano regolamentare (inadeguati tutti gli aspetti più rilevanti della disciplina).

Paese	Diffusione PPP (sul n. totale dei progetti in Europa 1990-2009)	Identificazione compiti e responsabilità PA	Procedure di selezione del contraente	Presidi a tutela dei finanziatori	Contratto di affidamento
Regno Unito	67% (53% per valore)	++	++	++	++
Spagna	10% (12% per valore)	+	+	-	+
Francia	6% (5% del valore)	-	+	-	-
Germania	5% (4% del valore)	+	-	-	-
Italia	2% (3% del valore)	--	-	-	--

In particolare: la predisposizione dei contratti

- **Analisi delle convenzioni trasmesse all'UTFP:**

- i) 61 contratti (6% di quelli aggiudicati tra gennaio 2002 e giugno 2009; ca. 10% del valore);

- ii) presumibilmente esempi virtuosi nell'ambito del totale dei contratti stipulati. 

- **Salvo alcune eccezioni, si rileva una poco chiara e spesso inefficiente allocazione dei rischi:**

- i) scarsa attenzione per le ipotesi di riequilibrio del PEF;

- ii) carente controllo sulla gestione delle opere;

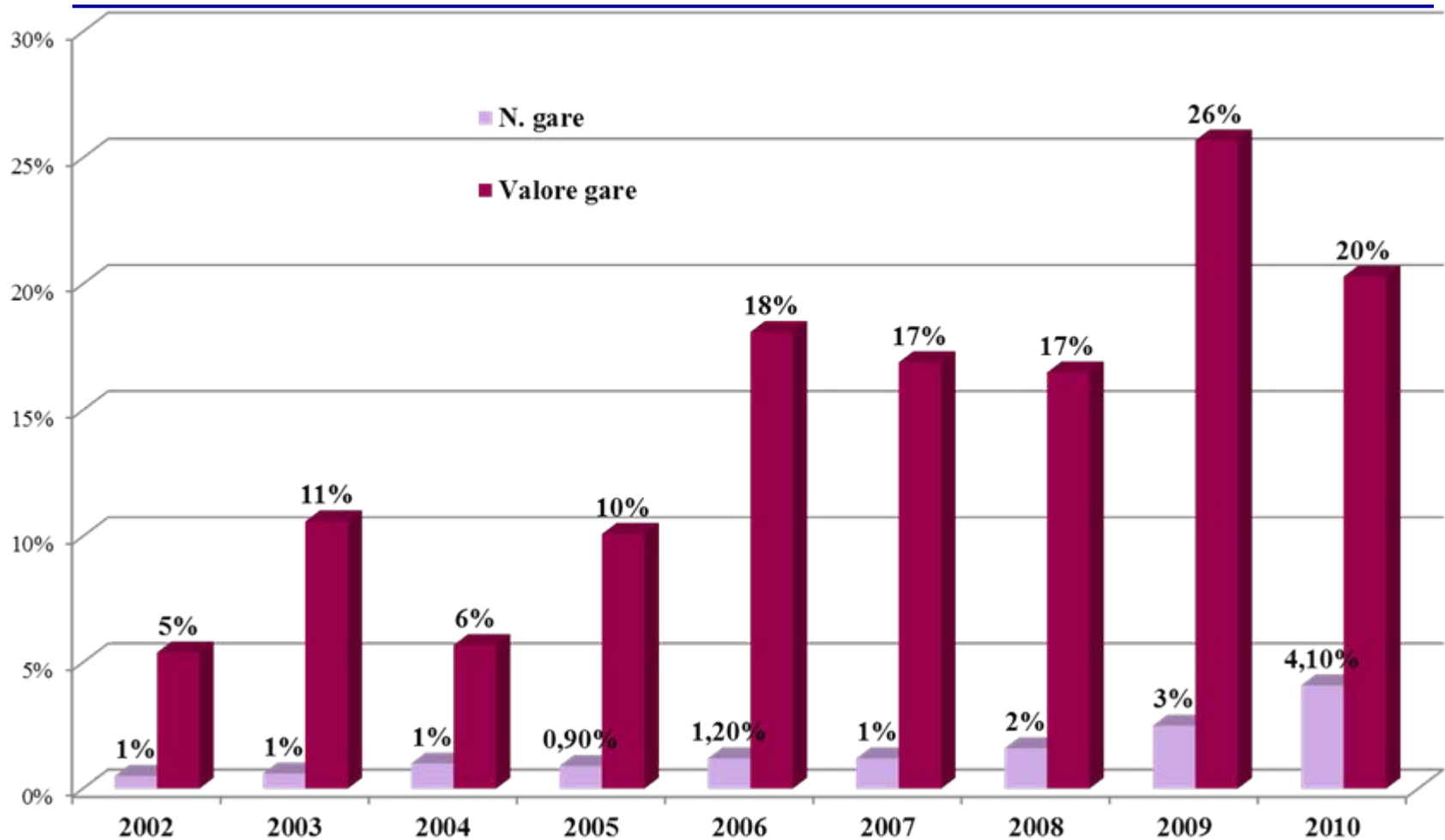
- iii) inadeguato apparato sanzionatorio per i casi di inadempimento contrattuale e assenza di meccanismi premiali.



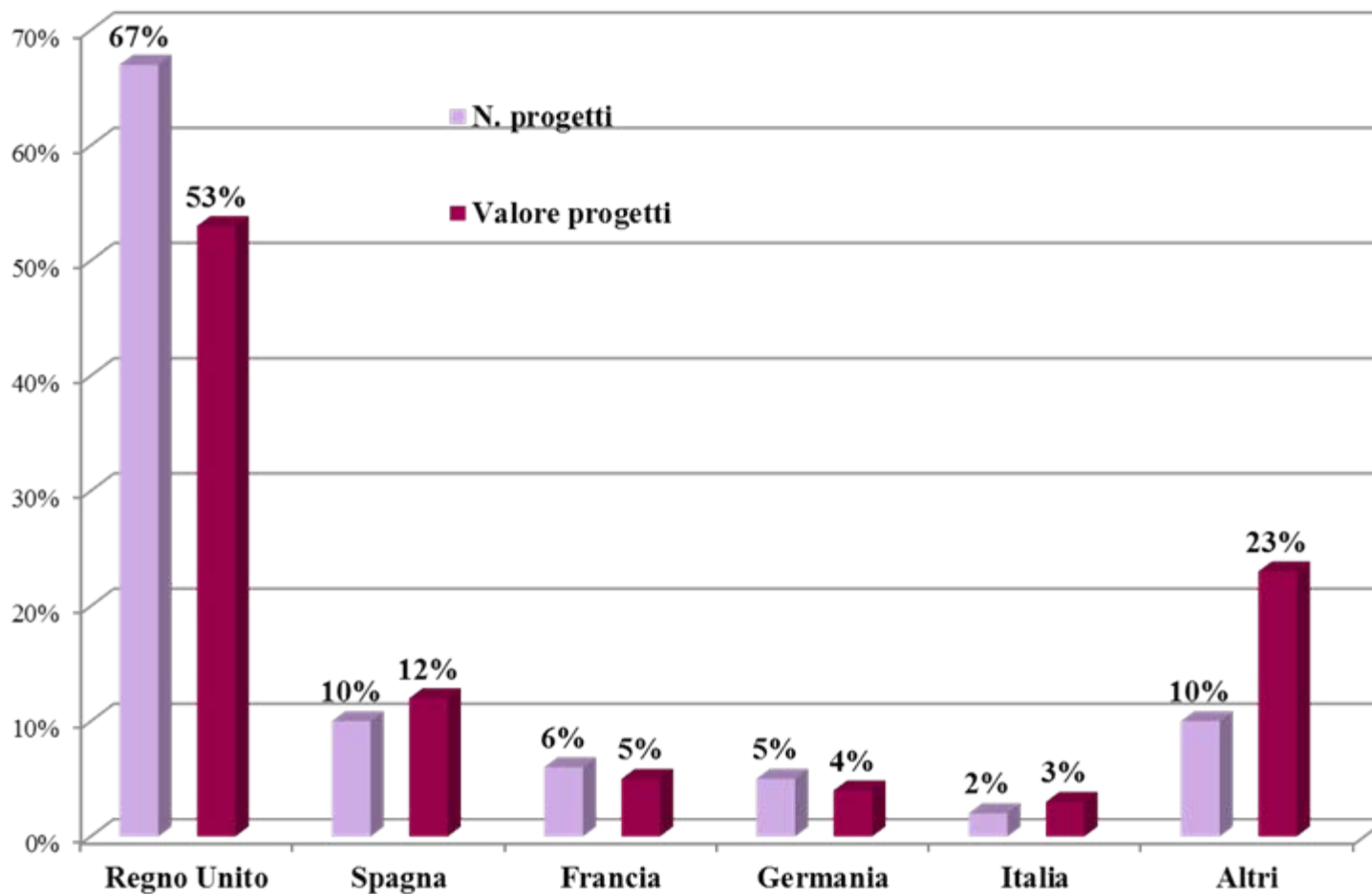
Conclusioni

- **Le analisi effettuate segnalano rischi significativi che il PPP sia usato in modo non sempre coerente rispetto alle principali finalità a esso sottese.**
 - **Per ovviare in parte alle criticità esistenti, sul piano regolamentare sarebbe auspicabile:**
 - i) razionalizzare il ricorso allo strumento (preliminare valutazione della convenienza rispetto ad altre formule e miglior coordinamento tra le varie PA interessate);
 - ii) adottare linee guida e standard contrattuali, che facilitino una chiara ed efficiente allocazione dei rischi;
 - iii) garantire in maniera più efficace la bancabilità delle operazioni.
 - **Tali iniziative potrebbero acquisire maggiore pregnanza in presenza di un monitoraggio sistematico sulle operazioni di PPP.**
-

Gare di PPP sul totale di quelle per opere pubbliche



Ricorso al PPP contrattuale in Europa (1990-2009)



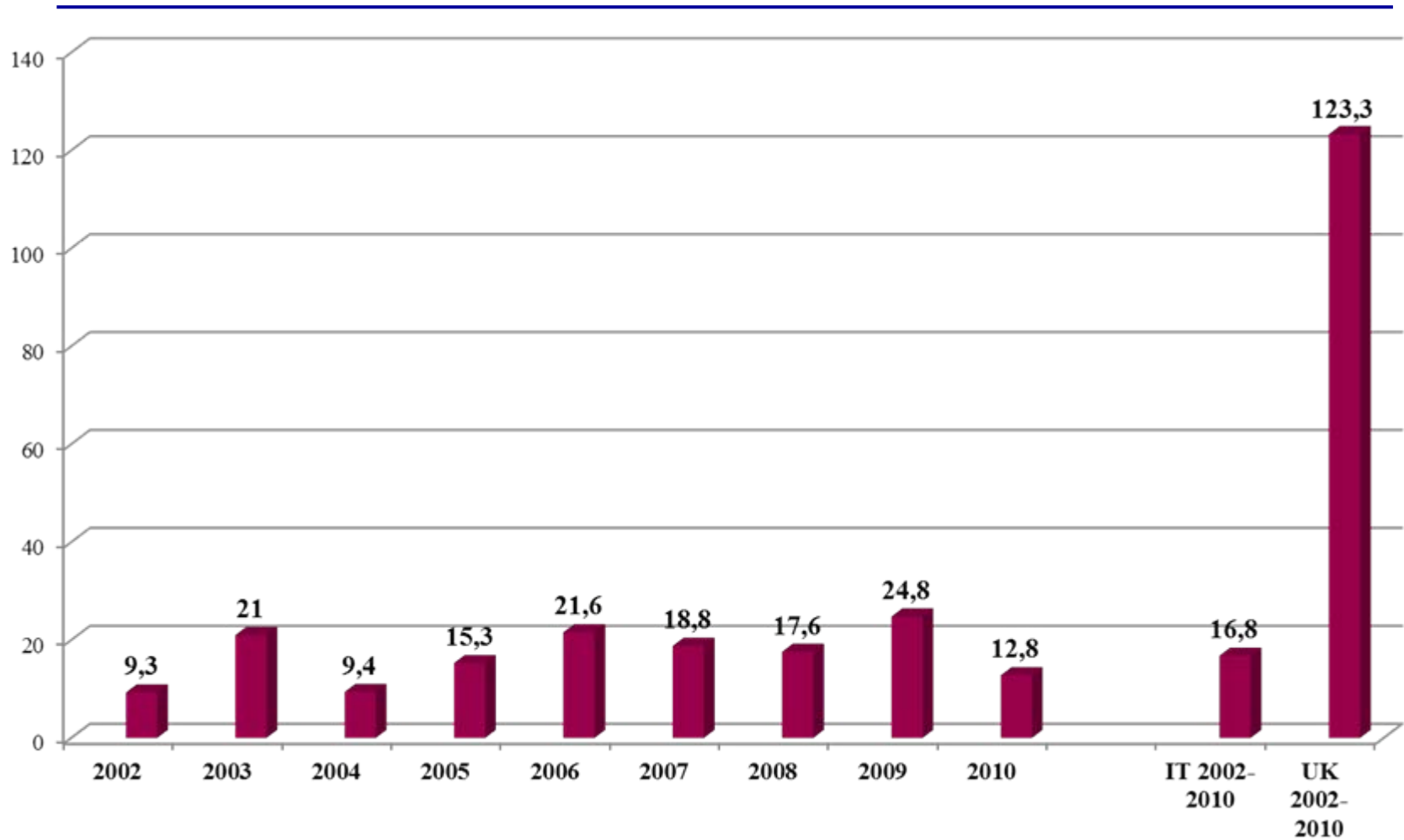
EIB, July 2010

N. totale progetti Europa 27: **1.340**

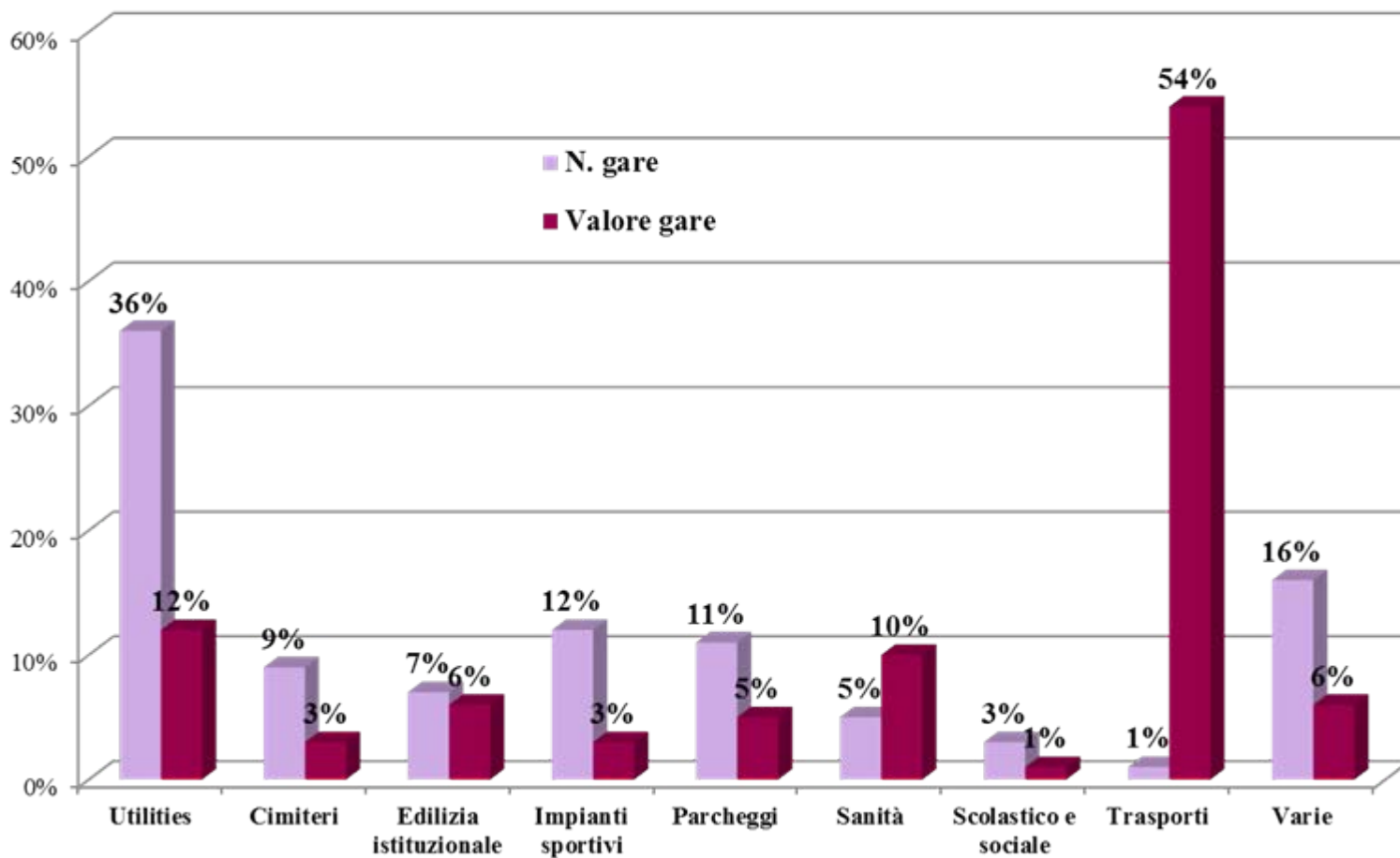
Valore totale progetti Europa 27: **253.745 mln €**



Valore medio gare (mln €)



Settori prevalenti (2002-2010)

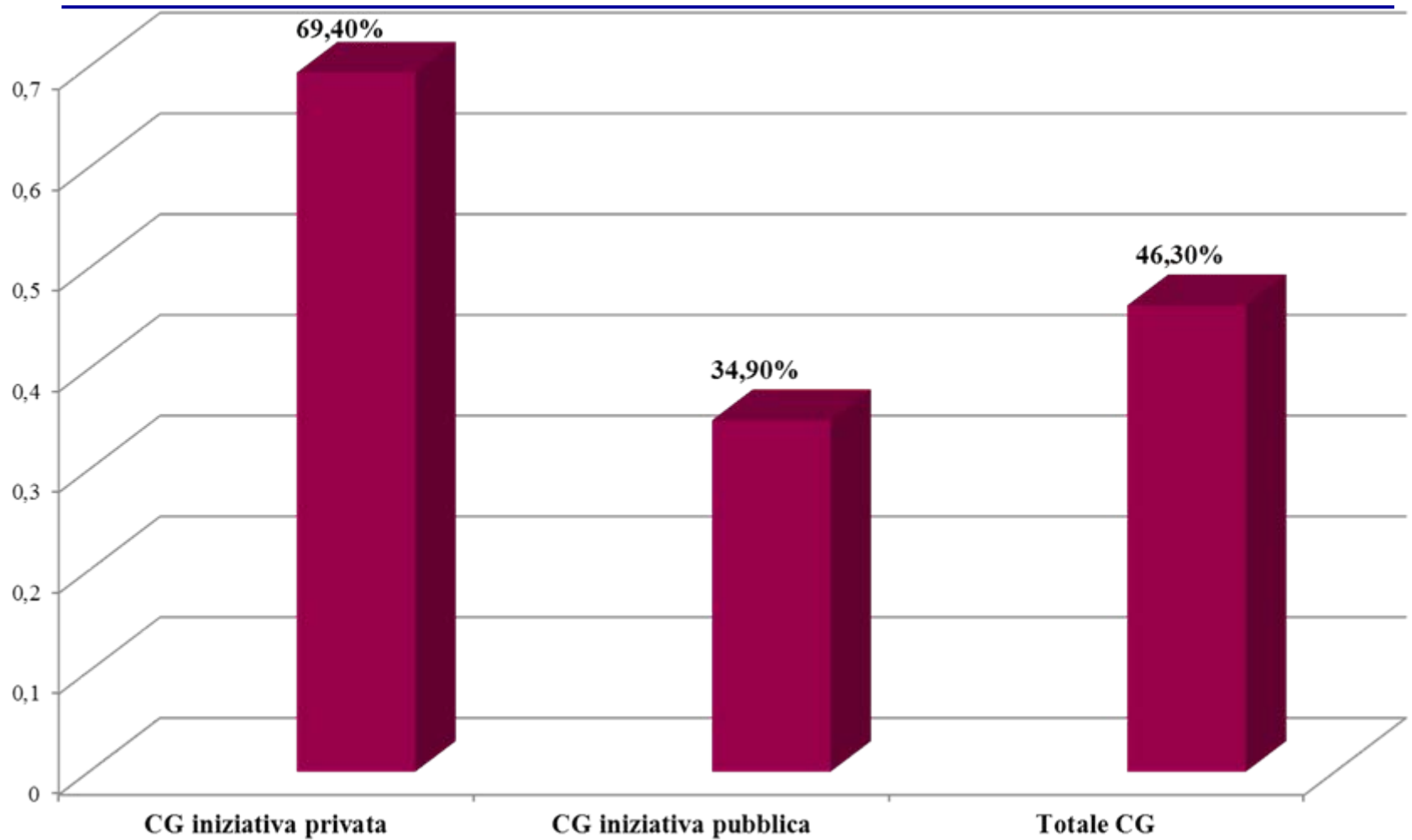


N. totale gare: 3.238

Valore totale gare: 40.456 mln €



Rapporto gare/aggiudicazioni (2002-2010)



Contratti pervenuti: sintesi descrittiva per settori

Settori	N. contratti pervenuti	Valore medio investimenti (mln €)	Area geografica prevalente
Ospedali	19	111,7	Nord Italia (14)
Asili nido	6	2,2	Nord Italia (tutti)
Edilizia istituzionale	7	38,5	Nord Italia (5)
Impianti sportivi	9	5,7	Nord Italia (tutti)
Cimiteri	7	14	Nord Italia (6)
Parcheggi	8	12,6	Nord Italia (6)
Energia e gas	5	2,8	Nord Italia (3)



L'analisi dei contratti: sintesi

Settori	Profili di analisi					Valore medio settore
	Standard. contrattuale	Chiarezza allocazione dei rischi	Penali e meccanismi premiali	Ipotesi di riequilibrio del contratto	Disciplina fase di gestione	
Ospedali	6	4	4	4	7	5
Asili nido	5	7	4	3	7	5,2
Edilizia istituz.	2	3	2	3	3	2,6
Impianti sportivi	3	4	3	3	3	3,2
Cimiteri	4	5	3	4	5	4,2
Parcheggi	3	5	3	3	3	3,4
Energia e gas	2	7	4	4	3	4
Valore medio profilo	3,6	5	3,3	3,4	4,4	

