

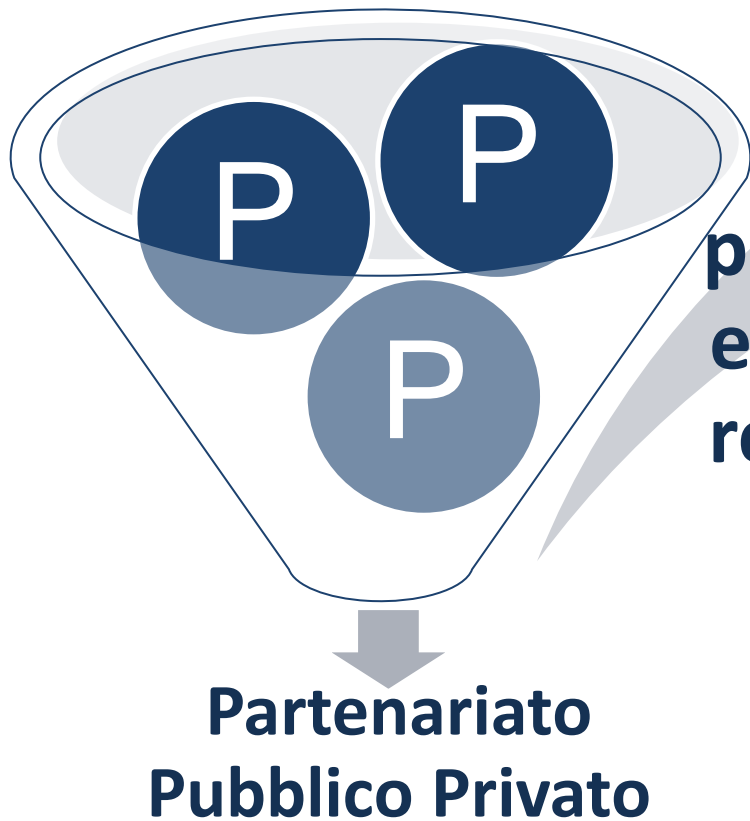


*Dipartimento per la Programmazione  
e il coordinamento della politica economica*



# PPP e PF: La relazione della Corte dei conti europea n. 9/2018

**Gabriele Pasquini**



**Complesso delle forme di collaborazione tra pubblico e privato in cui le rispettive risorse e competenze si integrano per la realizzazione e gestione di opere pubbliche o di pubblico interesse**

# Perché il PPP?



**Superamento Gap Infrastrutturale**



**Sviluppo delle infrastrutture a livello nazionale e locale**



**Necessità di rispetto di vincoli di bilancio**



**Contenimento della spesa per investimento e ottimizzazione dei costi operativi**



**Coinvolgimento di risorse e competenze private in tutte le fasi di gestione dell'opera**




**Trasferimento ottimale dei rischi al settore privato**


# In un'operazione di PPP coesistono in tutto o in parte:





## PPP: classificazione delle opere




### Opere a tariffazione diretta sull'utenza

- La maggior parte dei ricavi dipende dagli utilizzatori di mercato e consente, di norma, il recupero degli investimenti e dei costi operativi
  - Rischio di gestione riflette l'andamento della domanda di mercato
  - Opere caratteristiche: autostrade, parcheggi, termovalorizzatori, cimiteri
- 



### Opere in cui la Pubblica Amministrazione è principale acquirente dei servizi

- Il rischio di gestione è direttamente connesso alla variazione del canone/contributo in conto gestione al verificarsi di eventi contrattualizzati
  - Ambito di applicazione della normativa Eurostat
  - Opere caratteristiche: ospedali, scuole, carceri, TPL
- 

**La relazione della Corte dei conti europea n. 9/2018 - intitolata “*Partenariati pubblico-privato nell’UE: carenze diffuse e benefici limitati*” - illustra le risultanze degli audit espletati tra il maggio 2016 e il settembre 2017 su n. 12 PPP cofinanziati dall’UE in Francia, Grecia, Irlanda e Spagna nei settori del trasporto su strada e delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione (TIC).**

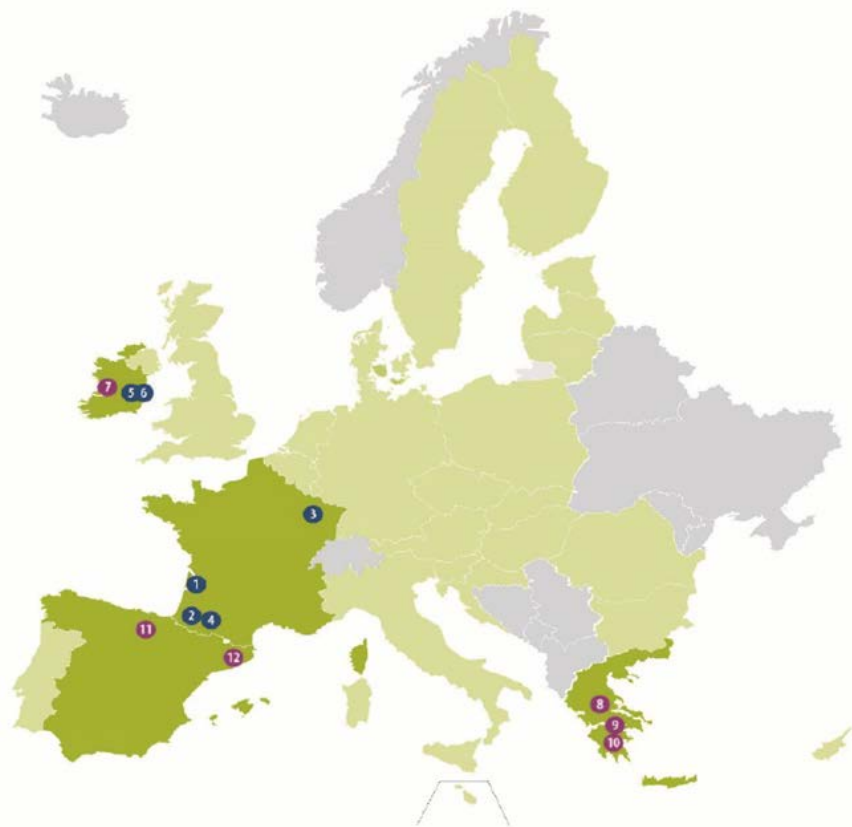
## **Obiettivo principale:**

- ❖ **Valutare se i progetti di PPP finanziati dall’UE sono gestiti in maniera efficace e con un soddisfacente rapporto benefici/costi.**

## In particolare, si è verificato se:

- ❖ I progetti sottoposti a audit siano stati in grado di sfruttare i benefici attesi dai PPP (es.: tempestiva realizzazione del progetto nei limiti della dotazione finanziaria), valutando anche il grado di utilizzo della infrastruttura costruita.
- ❖ I progetti sottoposti a audit si basassero su analisi valide e approcci idonei (es.: analisi preliminari per giustificare la scelta e le dimensioni di ciascun progetto, nonché la scelta dell'opzione PPP).
- ❖ Il quadro istituzionale e normativo generale degli Stati membri esaminati fosse adeguato per una riuscita attuazione dei PPP.

# Selezione dei progetti e copertura dell'audit



## TIC

- 1 *Le numérique au service des Girondins*
- 2 *SPTH Communauté de l'agglomération de Pau Pyrénées*
- 3 *Banda larga Proximit-e nella Meurthe e Mosella*
- 4 *Hauts-Pyrénées numériques*
- 5 *Programma nazionale per la banda larga*
- 6 *Metropolitan Area Networks*

## Trasporti

- 7 *Autostrada N17/N18*
- 8 *Autostrada centrale E-65*
- 9 *Autostrada Olympia*
- 10 *Autostrada Moreas*
- 11 *Autostrada A-1*
- 12 *Autostrada C-25*

Selezionati complessivamente n. 12 progetti di PPP cofinanziati dall'UE, di cui:

- ❖ n. 6 progetti nel settore del trasporto su strada;
- ❖ n. 6 progetti nel settore delle TIC.

scelti tra la popolazione di n. 84 PPP sostenuti dall'UE e individuata dalla Corte.

Copertura raggiunta:

- ❖ in termini di Stati membri: il 70 % del costo totale dei PPP sostenuti dall'UE nel 2000-2014 e il 71 % del contributo UE ai PPP;
- ❖ in termini di settori: il 93 % del costo totale per i PPP sostenuti dall'UE;
- ❖ progetti finanziati sia dai Fondi strutturali e di coesione sia da strumenti finanziari.
- ❖ costo totale di 9,6 mld € e contributo UE di 2,2 mld €



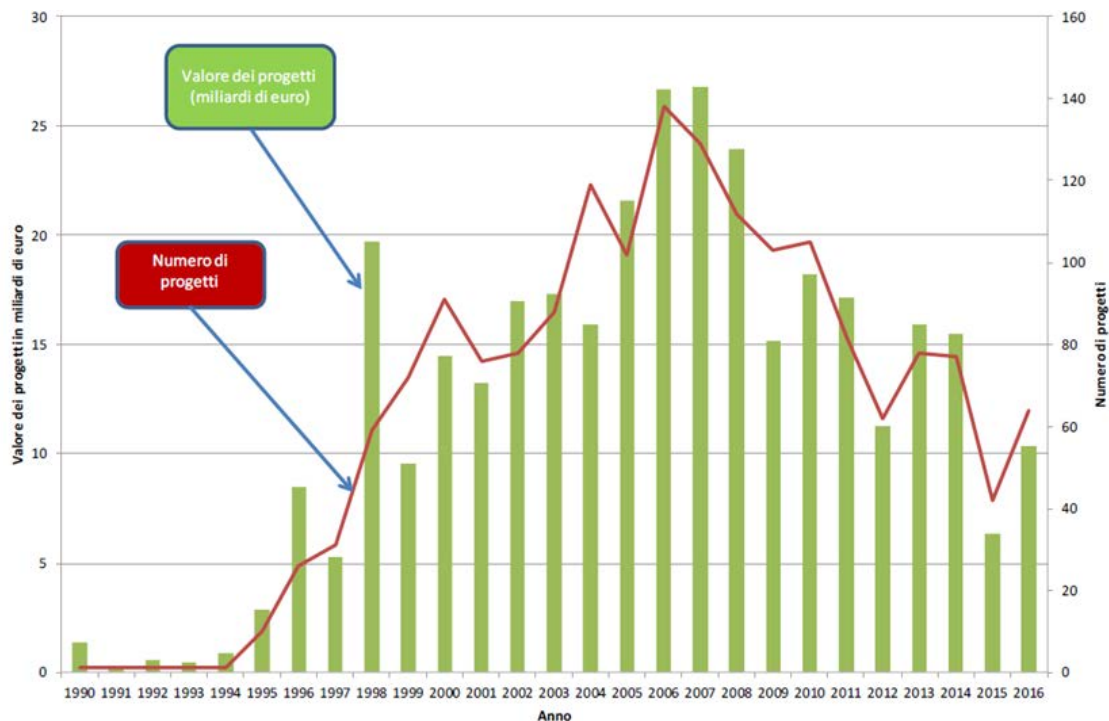
# Il mercato europeo dei PPP

## Dati EPEC:

Tra il 1990 e il 2016, sul mercato dei PPP nell'UE, hanno raggiunto il *financial closing* 1.749 progetti, per un valore totale di 336 mld €

- ❖ Prima del 2008: forte espansione in termini di volume;
- ❖ Dal 2008 in poi, il numero dei nuovi progetti di PPP è sensibilmente diminuito.
- ❖ Anno 2016: 64 operazioni di PPP giunte a chiusura finanziaria, per un valore di 10,3 mld €

Ambiti dei progetti: trasporti (circa 1/3 di tutti gli investimenti), assistenza sanitaria e istruzione.



# PPP e fondi UE

Gli auditor della Corte hanno individuato, nel periodo 2000-2014, 84 progetti PPP a finanziamento misto, con un costo totale per progetti di 29,2 mld € e un contributo UE di 5,6 mld €

- ❖ **Maggior beneficiario di contributi UE: Grecia (59% del totale).**
- ❖ **Principale fonte UE per il finanziamento dei PPP: sovvenzioni dei Fondi strutturali e di coesione (67 progetti su 84).**
- ❖ **Altre fonti UE (per i restanti 17 PPP): altri strumenti finanziari, in cooperazione spesso con la Banca europea per gli investimenti (BEI).**

Paesi	Numero di progetti	Costo totale	Contributo UE	% del contributo dell'UE
Grecia	8	6 806	3 301	58,53 %
Portogallo	3	2 379	564	10,00 %
Francia	21	9 856	324	5,74 %
Spagna	4	2 422	311	5,51 %
Polonia	4	388	272	4,82 %
Germania	14	2 147	254	4,50 %
Italia	6	553	210	3,72 %
Regno Unito	3	2 212	110	1,95 %
Belgio	2	686	101	1,79 %
<b>Irlanda</b>	<b>3</b>	<b>1 286</b>	<b>81</b>	<b>1,44 %</b>
Lituania	3	99	40	0,71 %
Slovenia	10	52	36	0,64 %
Croazia	1	331	20	0,35 %
Malta	1	21	12	0,21 %
Estonia	1	4	4	0,04 %
<b>Totale generale</b>	<b>84</b>	<b>29 242</b>	<b>5 640</b>	<b>100</b>

# Osservazioni della Corte sui progetti sottoposti a audit

La Corte ha verificato se i progetti sottoposti a audit fossero riusciti a sfruttare i vantaggi potenziali in termini di tempestiva realizzazione del progetto nei limiti della dotazione finanziaria, valutando anche il grado di utilizzo dell'infrastruttura costruita.

La maggior parte dei progetti sottoposti a audit ha fatto registrare sia notevoli ritardi nella costruzione sia dei superamenti di costi: 7 dei 9 progetti completati, corrispondenti a un costo di 7,8 mld €, hanno subito ritardi da 2 a 52 mesi, mentre l'incremento totale dei costi ha raggiunto quasi 1,5 mld €, il 30% dei quali cofinanziati dall'UE.

## Esempi:

- ❖ L'appalto dell'autostrada N17/N18 in Irlanda ha richiesto 5 anni, tempo più lungo dei 15 mesi necessari in media per i progetti di PPP in tale paese. Motivo principale: la carenza di liquidità derivante dalla crisi finanziaria ha aggravato, per il partner privato, la difficoltà di reperire fonti di finanziamento sufficienti per giungere alla chiusura finanziaria.
- ❖ I progetti autostradali in Spagna sono stati appaltati tempestivamente, ma i contratti sono stati rinegoziati poco dopo la firma, poiché si imponevano modifiche ai lavori pianificati. Ciò ha prodotto aumenti dei costi per circa 300 milioni di euro, a carico del partner pubblico.

# Osservazioni della Corte sui progetti sottoposti a audit

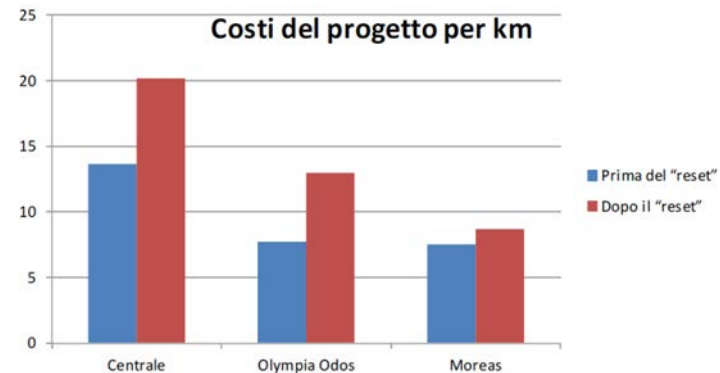
**Il caso della rinegoziazione degli accordi di concessione relativi a 3 concessioni autostradali in Grecia: autostrada E65; autostrada Olympia; autostrada Moreas.**



La grave crisi che ha colpito la Grecia ha provocato un crollo dei volumi di traffico di circa il 50% al di sotto degli scenari più pessimistici.

**Clausola contrattuale:** estensione della situazione di forza maggiore, per il partner privato, in caso di circostanze eccezionali.

Dopo 3 anni di trattative, le autorità greche hanno rinegoziato i contratti: il “reset” ha comportato costi supplementari, per il partner pubblico, di quasi 1,2 mld €



# Osservazioni della Corte sui progetti sottoposti a audit

I PPP non hanno impedito al partner pubblico di avere un ottimismo eccessivo in merito alla domanda e all'utilizzo futuri dell'infrastruttura pianificata.

Il fatto che i pagamenti si possano ripartire su un periodo di 20-30 anni riduce lo stimolo a ottimizzare la portata del progetto in funzione delle esigenze reali e quindi aggrava il rischio che gli enti pubblici intraprendano progetti infrastrutturali più vasti del necessario.

È questo il caso riscontrato per 3 progetti autostradali, che rischiano di risultare pesantemente sottoutilizzati (hanno registrato livelli di traffico inferiori del 35 % rispetto alle previsioni iniziali):

- ❖ l'autostrada centrale E65, in Grecia;
- ❖ il tratto Lefktro-Sparta dell'autostrada Moreas, in Grecia;
- ❖ l'autostrada A-1 in Spagna.

Anche i progetti di banda larga sottoposti a audit in Francia e Irlanda hanno fatto registrare un'adesione da parte dei clienti inferiore alle previsioni:

- ❖ progetto Meurthe e Mosella (Francia): introiti < 50% risp. alle attese;
- ❖ progetto NBS (Irlanda): effettiva adesione dei clienti < 69% risp. alle attese.

# Osservazioni della Corte sui progetti sottoposti a audit

Ritardi, incrementi dei costi e sottoutilizzo sono in parte da addebitare all'inadeguatezza delle analisi e degli approcci.

Per la maggior parte dei progetti sottoposti a audit, l'opzione PPP è stata scelta senza analisi comparative preliminari (es.: *Public Sector Comparator*). Per 3 PPP francesi è stato fatto ricorso a *Public Sector Comparator*. Tale analisi è stata però vanificata dalla mancanza di dati attendibili sui costi e dalla previsione di livelli di introiti eccessivamente ottimistici.

La ripartizione dei rischi è stata spesso inadeguata, e ciò ha comportato minori incentivi o una eccessiva esposizione al rischio per il partner privato.

La Corte ha individuato 4 casi:

- 1) *Ripartizione dei rischi non coerente con i criteri di aggiudicazione del contratto PPP;*
- 2) *Ripartizione dei rischi non coerente con la remunerazione del capitale di rischio privato;*
- 3) *Ripartizione dei rischi inadeguata;*
- 4) *Ripartizione dei rischi inefficace.*

# Osservazioni della Corte sui progetti sottoposti a audit

**Pur avendo esperienza nell'ambito dei PPP, non tutti gli Stati membri visitati dagli auditor della Corte dispongono di un quadro istituzionale e giuridico ben articolato.**

**Sono state individuate le seguenti carenze:**

- **in Francia e in Irlanda, il quadro per i PPP opera, a livello centrale, solo per determinate tipologie di PPP (PPP DBFMO basati sulla disponibilità).**
- **In Grecia, il quadro per i PPP è operante solo per i progetti il cui costo di costruzione è inferiore a 500 milioni di euro.**
- **In Spagna non esiste un dipartimento dedicato né un'Unità PPP dedicata a sostenere l'attuazione dei progetti PPP. Non vi è, quindi, la possibilità di clausole contrattuali e strumenti standardizzati a livello centrale.**

**Solo pochi Stati membri hanno attuato i PPP ricorrendo al sostegno UE. Uno dei maggiori ostacoli ai progetti con finanziamento misto è la complessità del processo di domanda di sovvenzioni UE. Ciò può indurre i partner a rinunciare a priori ai fondi (PPP) a finanziamento misto, optando invece per un appalto tradizionale, oppure ad attuare i PPP senza alcuna forma di sostegno dell'UE.**

# CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI DELLA CORTE

I progetti PPP sottoposti a audit non sempre sono stati efficaci nel concretizzare i rispettivi vantaggi attesi, a causa di ritardi, incrementi dei costi e sottoutilizzo della capacità dovuti, in parte, all'inadeguatezza delle analisi e degli approcci.

La scelta dell'opzione PPP dovrebbe basarsi su valide analisi comparative (es.: Public Sector Comparator) e solo se assicura il miglior rapporto benefici/costi anche in scenari pessimistici.

E' opportuno che gli Stati membri individuino e propongano disposizioni contrattuali standard.

Il quadro istituzionale e normativo non è ancora adatto ai progetti PPP sostenuti dall'UE.



# Considerazioni della Corte: quale ruolo del DIPE in Italia?

## Le funzioni del DIPE in tema di PPP

(art. 1, comma 589 della L. n. 208/2015 - Legge di Stabilità 2016)

- ✓ Assistenza tecnica, legale e finanziaria alle PA, in tutte le fasi dei procedimenti attraverso cui si realizzano progetti in Partenariato Pubblico Privato;
- ✓ Raccolta dei dati e il monitoraggio ai fini della stima dell'impatto sul bilancio pubblico delle operazioni in PPP specificate nella decisione EUROSTAT 11 febbraio 2004, in funzione della loro contabilizzazione *on – off balance*;
- ✓ Attivazione di rapporti di collaborazione con istituzioni, enti ed associazioni operanti nei settori di interesse, anche attraverso la presenza istituzionale in contesti internazionali sui temi del PPP e la partecipazioni a gruppi di lavoro inter-istituzionali;
- ✓ Promozione e diffusione, all'interno della PA, di modelli di Partenariato Pubblico Privato per la realizzazione e gestione di opere pubbliche o di pubblica utilità, utilizzando tecniche di finanziamento con ricorso a capitali privati.

**Gabriele PASQUINI**

***Presidenza del Consiglio dei Ministri***

**Via della Mercede, 9 – 00187 Roma**

**Tel. +39 06 6779 6534; Fax. +39 06 6779 3291**

**E-mail: [g.pasquini@governo.it](mailto:g.pasquini@governo.it)**

**Web site:**

**[www.programmazioneeconomica.gov.it](http://www.programmazioneeconomica.gov.it)**