

Assistenza ai Comuni e iniziative per lo sviluppo del P.P.P.

Stefano De Capitani
Presidente del Consiglio Direttivo IFEL - Roma

2° Convegno Nazionale
sul Partenariato Pubblico Privato
23-5-2014



IFEL è la Fondazione ANCI per la finanza e l'economia locale

- Fondazione istituita dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani
- Organismo pubblico
- La missione è di aiutare lo sviluppo della finanza dei Comuni nella direzione dell'autonomia effettiva di entrata e di spesa, della responsabilità nella gestione economico-finanziaria e della trasparenza verso i cittadini contribuenti.
- Per realizzare la sua missione IFEL svolge le seguenti attività
 - Partecipa ai processi di governo multilivello (Stato-Regioni-Autonomie locali) della finanza pubblica;
 - Fornisce assistenza e supporto all'attuazione delle riforme costituzionali e legislative;
 - Studia e mette a disposizione conoscenze sulla finanza locale;
 - Fornisce dati, analisi, elaborazioni statistiche, scenari previsionali sulle entrate proprie e sui trasferimenti ai Comuni, sulla finanza territoriale e sulla gestione delle risorse finanziarie e strumentali;
 - Realizza studi, indagini, rapporti che diffonde sia attraverso la pubblicazione (stampa e on line) sia attraverso incontri, workshop e seminari;
 - promuove l'interscambio dei dati per via telematica tra i Comuni e l'Amministrazione statale;
 - fornisce informazioni ai contribuenti attraverso il proprio sito e per il tramite di campagne stampa.

Le ultime ricerche e studi

- Le forme di PPP e il Fondo per la progettualità in campo culturale
- La finanza comunale in sintesi
- Le partecipazioni locali. Limiti alle assunzioni/detenzioni ed effetti su bilancio e personale
- L'armonizzazione alla luce della proroga. Prime indicazioni operative
- I Comuni Italiani. Numeri in tasca
- Recenti evoluzioni del quadro normativo in materia di patrimonio pubblico
- Il patrimonio degli Enti locali
- I giovani amministratori locali per il governo del presente
- Il federalismo Municipale
- ...

Inquadramento del PPP

- Il partenariato pubblico privato è una **via per dare impulso agli investimenti** e quindi per favorire la crescita del Paese.
- **Non deve essere inteso non quale *estrema ratio*** cui ricorrere a fronte della mera carenza di risorse finanziarie ma quale strumento a disposizione delle amministrazioni per realizzare, con il contributo dei privati, interventi orientati allo sviluppo del territorio nell'interesse delle collettività rappresentate.
- Per sviluppare appieno l'attuale potenziale del mercato italiano del partenariato pubblico privato è importante **individuare quali siano gli ostacoli e le criticità** che ne limitano la diffusione.
- A questo fine, una base di riferimento su cui costruire azioni di accompagnamento e assistenza tecnica è rappresentata da uno **studio congiunto svolto da Amministrazioni Comunali, Banche e operatori finanziari** che operano nel settore del PPP nell'ambito dell'iniziativa IFEL denominata "Comuni e Comunità Finanziaria"
- La metodologia adottata si è concretizzata nella preparazione e realizzazione di alcuni tavoli di confronto cui hanno partecipato Amministrazioni Comunali, Banche ed altre Istituzioni che operano nel settore del PPP, finalizzati all'individuazione di quelle che ad oggi sono percepite come le principali questioni da affrontare e le azioni di supporto necessarie

Iniziative preliminari, generali e trasversali promosse da IFEL

- **Diffondere la cultura** dei progetti di partenariato pubblico-privato ed erogare formazione su tutti gli aspetti connessi: giuridico-amministrativo, finanziario, tecnico, organizzativo, ecc.
- **Individuare e diffondere modelli di successo** (c.d. *best practices*) sul territorio per incentivare la loro replica
- **Individuazione e raccolta di un set di documenti** che illustrino gli strumenti ed i processi di partenariato da divulgare
- **Standardizzazione della documentazione e dei contratti** impiegati per la definizione dei progetti di PPP e delle procedure da adottare per l'attuazione dei progetti di PPP;
- **Costituzione di una piattaforma informatica** dedicata allo scambio di informazioni e buone pratiche in materia di partenariato, che consenta la formulazione di quesiti e la possibilità di consultare, a date fisse e con cadenza periodica, esperti nella materia;
- **Istituzione di un gruppo di studio** cui partecipino rappresentanti delle Banche, degli operatori finanziari e delle Amministrazioni Comunali dedicato all'analisi ed al monitoraggio dei piani triennali degli investimenti delle Amministrazioni Comunali finalizzato all'individuazione dei progetti di partenariato pubblico privato di cui si prevede la realizzazione.

La diffusione del concetto di bancabilità

- Per quanto riguarda le amministrazioni pubbliche, innanzitutto, deve essere favorita **una maggiore consapevolezza rispetto ai costi/benefici** connessi ai diversi strumenti utilizzabili per il raggiungimento dei propri obiettivi.
- In sede di **programmazione** l'amministrazione dovrebbe in primo luogo individuare l'opera che si rende necessaria, poi analizzare gli strumenti che ne consentono il conseguimento e, ad esito della valutazione dei costi e benefici connessi con ciascun strumento, scegliere quello più idoneo.
- Effettuata la scelta l'amministrazione dovrebbe pianificare il progetto tenendo conto sin dal principio delle **caratteristiche necessarie anche ai fini della "bancabilità"** del progetto stesso.
- I progetti in sostanza dovrebbero essere impostati *ab initio* con l'obiettivo di **rispondere a caratteristiche tecnico-qualitative ed economiche "di mercato"** che li rendano realizzabili ed anche maggiormente appetibili.

Supporto nella strutturazione dell'iter delle scelte

- La fase di progettazione/programmazione dell'intervento di PPP è tanto cruciale per l'effettivo buon esito dell'intervento medesimo quanto delicata per l'amministrazione. Emergono alcune difficoltà da parte delle amministrazioni in relazione all'ottimale svolgimento di tale fase e, al riguardo, è necessario:
 - *Anticipare procedure e tempi autorizzatori*: attivarsi prima dell'avvio dei progetti per ottenere "autorizzazioni di massima" (e.g. standardizzando le procedure per gli studi di fattibilità e convocando pre-conferenze di servizi)
 - *Dialogo strutturato (bancabilità dei bandi)*: procedure di dialogo tra sistema bancario e amministrazioni pubbliche per l'individuazione delle effettive necessità e sopperire all'asimmetria informativa. Occorre curare i passaggi che conducono ai contratti di partenariato per evitare che si arrivi a bandi "non bancabili" o contestati dalle parti.
 - *Finanziabilità dell'opera*: La gestione del progetto deve essere definita prima che l'operazione sia portata sul mercato al fine di garantire la massima trasparenza, progetti remunerativi per gli investitori, il contenimento dei costi e quindi la finanziabilità dell'opera
 - *Superamento lacune normative*: le carenze normative colpiscono in modo particolare settori specifici come quello del servizio idrico integrato per il quale di conseguenza è più arduo trovare investitori. Meglio per Energia e gas.

Supporto nella fase di individuazione del progetto

- **Supporto nell'interazione con Banche e operatori finanziari** sin dall'inizio del processo di selezione e valutazione del progetto :
 - per **assistere l'Amministrazione nell'analisi del contesto sociale ed economico**, con particolare riguardo alle **condizioni di mercato** ed alle **altre variabili rilevanti per la sostenibilità economico-finanziaria** dell'intervento, ai fini della decisione riguardo all'opportunità dell'intervento;
 - per **verificare le ipotesi preliminari** assunte dall'Amministrazione pubblica e **individuare eventuali criticità** degli interventi di PPP in una fase precedente a quella di avvio della procedura ad evidenza pubblica;
 - per **accertare la presenza delle caratteristiche e dei requisiti necessari** per la fattibilità del progetto anche dal punto di vista economico-finanziario;
 - per supportare le Amministrazioni Comunali nella **definizione dell'architettura finanziaria** dei progetti;

Supporto nella fase di avviamento del progetto

- Nella fase di interlocuzione:
 - presentazione da parte dell'Amministrazione di una pre-informazione ;
 - comunicazione delle Amministrazioni Comunali alla Banca/operatore finanziario del nominativo del soggetto responsabile della fase antecedente l'individuazione del progetto;
 - esplicitazione delle esigenze e finalità perseguite dall'Amministrazione Comunale (ivi inclusi i livelli quantitativi e qualitativi minimi richiesti).
- Nella fase di valutazione dell'opzione del PPP:
 - supporto nelle verifiche, analisi, approfondimenti e test da effettuare;
 - supporto nell'utilizzo delle metodologie per la rilevazione dei rischi connessi con le diverse tipologie di partenariato considerate;
- Nella fase di completamento delle valutazioni dell'opzione del PPP:
 - espletamento delle verifiche di fattibilità amministrativa e circa la sussistenza di eventuali ostacoli amministrativi e di impatto sociale;
 - attivazione delle procedure e delle attività necessarie per elaborare una progettazione quanto più rigorosa e di qualità possibile;
 - interazione con le Banche nella valutazione dello strumento di PPP nell'ottica dell'autonoma valenza economico-finanziaria del progetto

Supporto nella fase di conduzione del progetto

- garantire e supportare l'interazione continua e diretta tra Banche e loro filiali territoriali, operatori finanziari e Amministrazioni senza l'ausilio di intermediari, rispetto alle attività del progetto.
- coadiuvare le Amministrazioni Comunali, per quanto di competenza, nella attuazione di tutte le misure necessarie per agevolare lo snellimento delle procedure necessarie al fine di pervenire celermente all'attuazione dei Progetti.
- supportare la trasmissione da parte delle Amministrazioni Comunali delle informazioni che dovessero essere richieste nei tempi necessari.
- definire un sistema di premi o incentivi previsti per il personale in forze presso l'Amministrazione finalizzati all'utilizzo di strumenti di partenariato.

Impegno per l'evoluzione del quadro normativo

- **Priorità al PPP:** adozione di una norma che preveda che nessun progetto avente ad oggetto la realizzazione di opere pubbliche e/o l'istituzione di nuovi servizi pubblici è valutato senza tenere conto, tra le diverse opportunità di possibile attuazione, dell'opzione del PPP e che, a parità di esiti della valutazione, gli strumenti di PPP devono essere preferiti;
- **Conciliazione:** adozione di una norma che attribuisca ai Comuni, agli altri Enti locali ed alle loro controparti bancarie, in relazione alle controversie in materia di Partenariato pubblico privato, l'obbligo di esperire un tentativo di conciliazione (diverso dalla mediazione obbligatoria di cui al D. Lgs. 28/2010) mediante il ricorso ad un apposito organo di conciliazione da istituire e ad una procedura specifica da individuare mediante la norma in ipotesi.
- **Clausole standard:** definizione di clausole contrattuali condivise e accettate dalle parti, anche sulla base delle esperienze positive e negative di progetti nei diversi settori

Attività volte alla rimozione di alcuni ostacoli

- **Amministrazioni locali: limiti all'indebitamento e patto di stabilità.** Se in Europa le regole conseguenti al Patto di Stabilità non gravano sugli Enti Pubblici, in Italia costituiscono un grosso limite alla finanza pubblica costringendo gli enti locali a far fronte agli investimenti mediante ricorso alle entrate correnti, peraltro ormai significativamente ridotte. Tale inefficienza della capacità di spesa impedisce l'utilizzo della liquidità derivante dagli avanzi reali di amministrazione.
- **Istituzioni bancarie: più mercato e meno rigidità.** le banche devono rispondere a criteri di *compliance* interni e vincoli esterni. I progetti devono essere di qualità, necessari per il territorio, tecnicamente validi, finanziariamente e dotati delle necessarie autorizzazioni. Ulteriori criticità che ostacolano nell'ottica delle banche sono: (i) carenze normative, b) incertezza di diritto, c) eccessiva burocrazia e d) mancanza di trasparenza relativamente alle procedure amministrative.
- **Nuovi strumenti per stimolare il mercato.** occorre definire il mercato secondario in grado di creare liquidità ed assorbire i relativi futuri collocamenti dei prodotti finanziari legati ai grandi progetti.
- **La disciplina fiscale:** equiparare il regime dei project bonds a quello dei titoli di Stato
- **Condividere cultura e gestione dei rischi.** Diffusione di una "cultura del rischio" e della "cultura del controllo del rischio". Introdurre il rating che consenta ai potenziali investitori l'acquisizione di indicazioni sull'affidabilità dell'ente

Un esempio concreto: il PPP in campo culturale

- Nonostante l'Italia abbia un patrimonio culturale di grande entità, esiste una forte difficoltà degli enti proprietari (Stato, Regioni, Enti Locali) a definire programmi di valorizzazione e di sviluppo integrato del territorio.
- La scarsa qualità progettuale nel settore culturale influisce negativamente anche sulla capacità del settore di attrarre capitali privati, impedendo di innescare fruttuose esperienze di partenariato pubblico-privato.
- A ciò si somma la difficoltà di molte amministrazioni nel saper intercettare e utilizzare virtuosamente i fondi comunitari, con un evidente e grave spreco di risorse (basti pensare che il POIN Attrattori Culturali, al 30 dicembre 2012, ha restituito a Bruxelles, oltre 30 milioni di euro).
- Su questi temi verte lo studio condotto da Federculture e dalla Fondazione Ifel "Le forme di partenariato pubblico-privato e il fondo per la progettualità culturale".
- A questo fine propone l'istituzione di un Fondo per la progettualità culturale come strumento finanziario di supporto alle amministrazioni locali per facilitare la concertazione interistituzionale, affermare la qualità dei progetti e il loro accompagnamento attuativo, la definizione di modelli di gestione sostenibili e, per questa via, favorire l'investimento dei privati.

Grazie per l'attenzione