



Consiglio  
Nazionale degli  
Ingegneri

# **“BREVE RIEPILOGO DEGLI STRUMENTI DI PARTENARIATO E NORME DI LEGGE”**

**RELATORE: ALFIO GRASSI**

**COMPONENTE GRUPPO DI LAVORO PARTENARIATO PUBBLICO  
PRIVATO DEL CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI**

# NOZIONI

**IL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO (PPP) NON TROVA UNA PRECISA DEFINIZIONE NEL DIRITTO COMUNITARIO NE' NEL DIRITTO NAZIONALE.**

**NEL “ *LIBRO VERDE RELATIVO AI PARTENARIATI PUBBLICO-PRIVATI ED AL DIRITTO COMUNITARIO DEGLI APPALTI PUBBLICI E DELLE CONCESSIONI*”, PUBBLICATO IL 30 APRILE 2004, LA COMMISSIONE EUROPEA FORNISCE UTILI ORIENTAMENTI IN MATERIA, ILLUSTRANDO LE CARATTERISTICHE E LE DIVERSE FORME DELL'ISTITUTO.**

# DEFINIZIONE

CON IL TERMINE PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO (PPP)  
SI DEFINISCONO DIVERSE FORME DI COOPERAZIONE TRA  
IL SETTORE PUBBLICO ED IL SETTORE PRIVATO, MEDIANTE  
LE QUALI LE RISPETTIVE COMPETENZE E RISORSE  
VENGONO INTREGRATE PER REALIZZARE E GESTIRE  
OPERE PUBBLICHE O DI PUBBLICA UTILITA'

NEL PROGETTO IN PPP,

**LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

**AFFIDA**



**ALL'OPERATORE PRIVATO**

ANCHE SULLA SCORTA DI UNO SPECIFICO CONTRATTO,

**L'ATTUAZIONE DI UN PROGETTO PER LA REALIZZAZIONE DI  
OPERE PUBBLICHE O DI PUBBLICA UTILITA' E PER LA GESTIONE  
DEL RELATIVO SERVIZIO.**

# ELEMENTI CHIAVE DI UN'OPERAZIONE IN PPP

- **La progettazione** (*Design*)
- **Il finanziamento** (*Finance*)
- **La costruzione** (*Build*)
- **La gestione** (*Operate*)
- **La manutenzione** (*Maintenance*)

**A. Progetti in grado di generare reddito mediante ricavi da utenza (Opere Calde):**

- la pubblica amministrazione si limita a generare le condizioni per consentire la realizzazione del progetto:**
  - Autorizzazioni**
  - Pianificazione**
  - Gare per l'affidamento**
  - Assistenza**
  
- il privato ha il recupero totale dei costi dell'investimento nell'arco di vita della concessione (es. opere cimiteriali, termovalorizzatori, autostrade a pedaggio , etc.).**

## **B. Progetti in cui il privato fornisce direttamente servizi alla pubblica amministrazione (Opere Fredde):**

**il soggetto privato che costruisce e gestisce trae la propria remunerazione da pagamenti effettuati dalla pubblica amministrazione (es. Carceri, Scuole, Ospedali).**

## **C) Progetti in cui necessita la contribuzione della pubblica amministrazione(Opere Tiepide):**

**i ricavi commerciali da utenza non sono sufficienti per generare il ritorno economico ma la realizzazione dell'intervento genera indubbi benefici sociali( es. impianti sportivi, depuratori, acquedotti, aeroporti, porti turistici, etc.)**

# PRINCIPALI TIPOLOGIE DI PPP NELL'ATTUALE ORDINAMENTO LEGISLATIVO NAZIONALE

- ❑ Project Financing
- ❑ Leasing in Costruendo
- ❑ Contratto di disponibilità
- ❑ Project Bond
- ❑ Concessione di lavori pubblici e/o servizi

# NUOVA NORMA COMUNITARIA

## DIRETTIVA 2014/23/UE

Aggiudicazione dei contratti di concessione

*Norme applicabili alle procedure di concessione indette da amministrazioni aggiudicatrici ed enti aggiudicatori il cui valore Stimato non è inferiore a 5.186.000 euro.*

**Direttive devono essere recepite entro due anni dagli Stati dell'unione**

### FINALITA'

Garantire un elevato livello di qualità, sicurezza ed accessibilità, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utenza nei servizi pubblici.

➤ **SI APPLICA:** a reti destinate a fornire servizio pubblico nel trasporto ferroviario, tranviario, filoviario, mediante autobus, sistemi automatici o cavo.

➤ **NON SI APPLICA:** a servizi di trasporto aereo, concessioni di servizi per acquisto o locazione di beni immobili

# **PERCHE' IL PPP**

**DIFFICOLTA' DELLA FINANZA PUBBLICA NON  
RISOLVIBILI NEL BREVE TERMINE**



**NECESSITA' DI INDIVIDUAZIONE DI  
STRUMENTI DI FINANZIAMENTO ALTERNATIVI**



**NUOVE PROCEDURE NORMATIVE**

# Spesa per investimenti in OO.PP. degli enti del settore pubblico allargato

**Tabella 1. - Spesa per investimenti in OO.PP. degli enti del settore pubblico allargato**

*Variazioni % su anno precedente -Valori costanti*

	2008	2009	2010	2011*	2012*	2013*	2014*
<b>Pubblica Amministrazione (a)</b>	-6,4	-1,0	-16,9	-11,8	-19,0	-7,7	2,6
<b>Imprese pubbliche e private</b>	-4,8	-12,6	-3,8	-1,8	14,5	8,9	1,5
Ferrovie dello Stato S.P.A.	-16,6	-24,1	-21,2	-6,1	7,8	12,7	8,3
Imprese a partecipazione pubblica (b)	4,8	-11,8	-4,8	-6,5	10,7	4,9	-6,5
Telecomunicazioni	-4,1	-12,2	-6,2	-6,3	-4,1	-4,0	-3,5
Concessionari rete autostradale (c)	-12,2	1,3	12,7	7,6	28,5	16,6	7,8
Altri gestori privati di opere di pubblico interesse (d)	12,3	2,9	23,4	11,3	23,6	7,8	4,8
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>-5,7</b>	<b>-5,5</b>	<b>-12,3</b>	<b>-7,9</b>	<b>-5,1</b>	<b>0,6</b>	<b>2,0</b>

*Fonte: CRESME Europa Servizi su fonti varie*

*\* Previsioni*

*(a) Stato, Anas, Regioni, Comuni, Province, Sanità, altri enti centrali e territoriali*

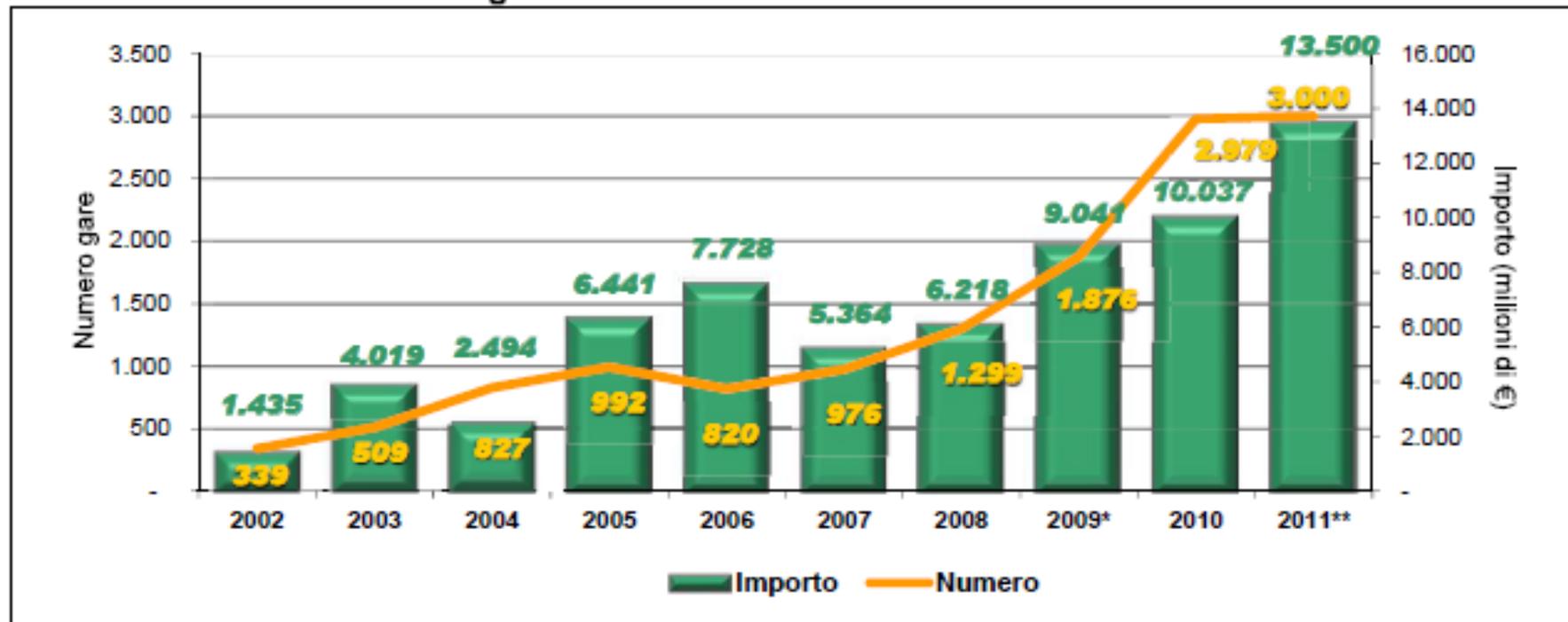
*(b) Enel, Terna, Eni e altre imprese operanti nei settori acqua, energia, gas, igiene ambientale e trasporto pubblico locale*

*(c) Compresi anche gli investimenti relativi ai lavori in corso dei nuovi gestori individuati con procedure di Project Financing*

*(d) Contributo privato per la realizzazione di opere di pubblico interesse, escluse autostrade*

# L'evoluzione delle gare di PPP 2002-2011

Grafico 3. – L'evoluzione delle gare di PPP 2002-2011



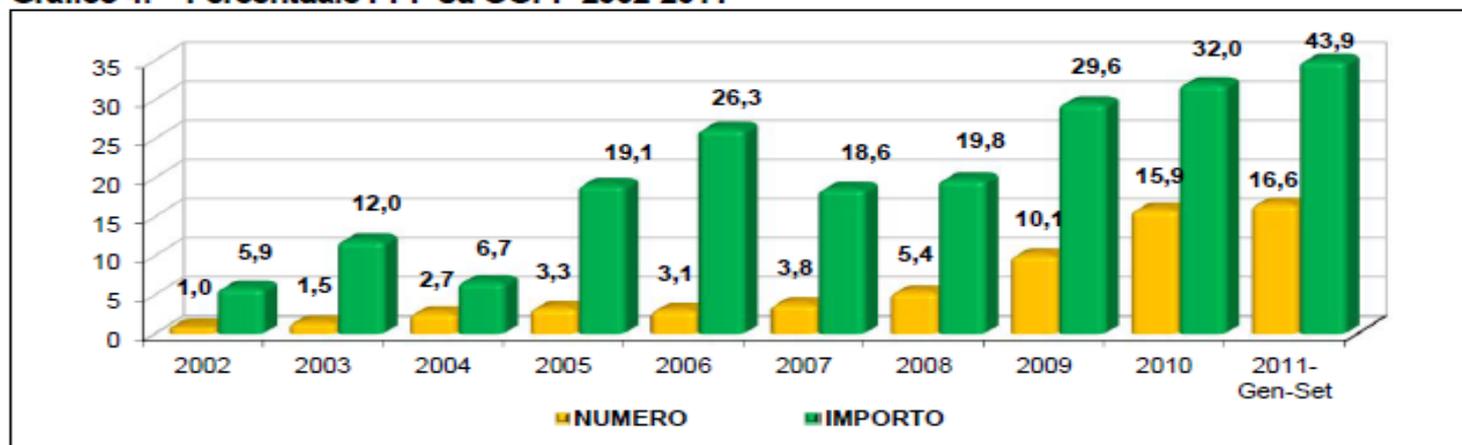
Fonte: [www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it) promosso da Unioncamere, Dipe-Utff e Ance e realizzato dal CRESME

\*. Il dato 2009 comprende la gara, indetta ad agosto, per la realizzazione della nuova linea D della metropolitana di Roma, dell'importo complessivo di 3,2 mld. Tale gara, a distanza di un anno (agosto 2010), è stata temporaneamente sospesa.

\*\* Previsioni

# Percentuale PPP su OO.PP. 202-2011

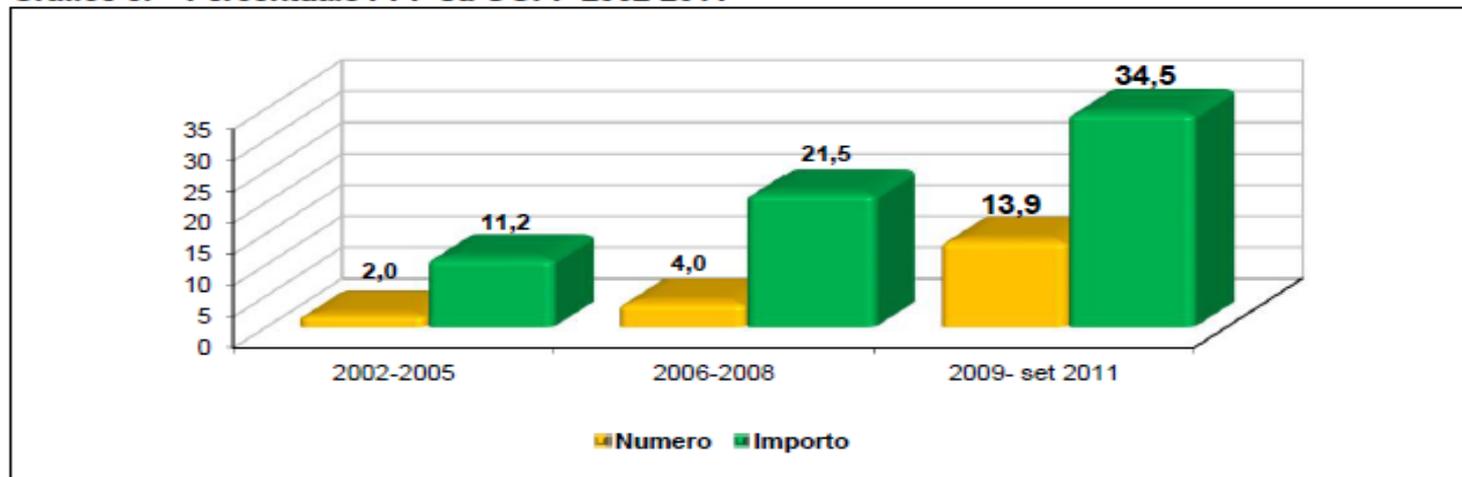
**Grafico 4. – Percentuale PPP su OOPP 2002-2011**



Fonte: [www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it) promosso da Unioncamere, Dipe-Utff e Ance e realizzato dal CRESME

N.B. Il dato 2009 comprende la gara, indetta ad agosto, per la realizzazione della nuova linea D della metropolitana di Roma, dell'importo complessivo di 3,2 miliardi. Tale gara, a distanza di un anno (agosto 2010), è stata temporaneamente sospesa.

**Grafico 5. – Percentuale PPP su OOPP 2002-2011**



Fonte: [www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it) promosso da Unioncamere, Dipe-Utff e Ance e realizzato dal CRESME

N.B. Il dato 2009 comprende la gara, indetta ad agosto, per la realizzazione della nuova linea D della metropolitana di Roma, dell'importo complessivo di 3,2 miliardi. Tale gara, a distanza di un anno (agosto 2010), è stata temporaneamente sospesa.

# PROJECT FINANCING

**□ E' IL FINANZIAMENTO DI UN PROGETTO IN GRADO DI GENERARE, NELLA FASE DI GESTIONE, FLUSSI DI CASSA SUFFICIENTI A RIMBORSARE IL DEBITO CONTRATTO PER LA SUA REALIZZAZIONE E REMUNERARE IL CAPITALE DI RISCHIO.**

**□ IL PROGETTO RAPPRESENTA UNA ENTITÀ AUTONOMA RISPETTO AI SOGGETTI CHE LO PROMUOVONO E VIENE VALUTATO DAI FINANZIATORI SOPRATTUTTO PER LA SUA CAPACITÀ DI GENERARE FLUSSI DI CASSA.**

# PROJECT FINANCING

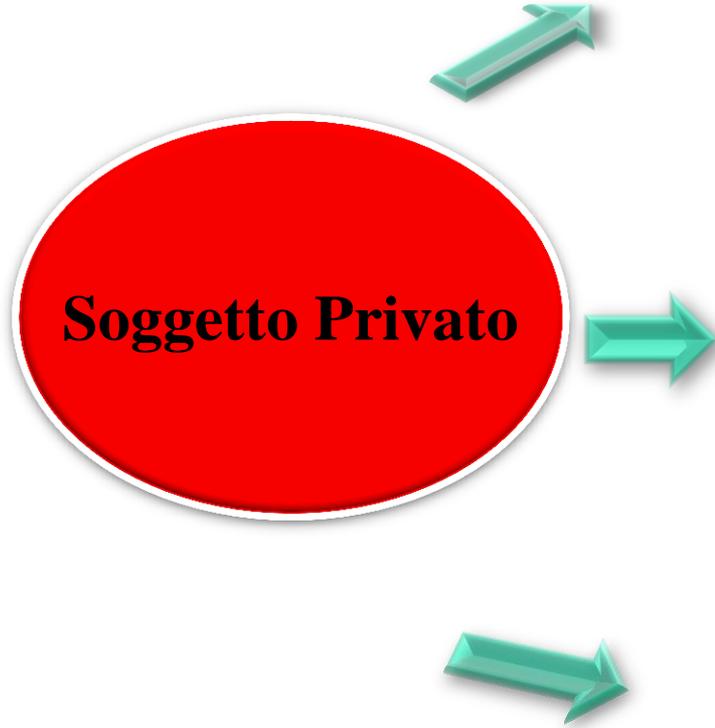
## NORMATIVA DI RIFERIMENTO

D. Lgs 12 aprile 2006 n. 163 art. 153 e seguenti introdotti nella forma attuale con **D.Lgs 11 settembre 2008, n. 152**

# PROJECT FINANCING

## VANTAGGI

**Soggetto Privato**



Limitazione impatto bilancio Soggetto Privato per eventuale fallimento progetto, poiché per il progetto si forma una società ad hoc a capitale a responsabilità limitata.

Possibilità di accedere a nuovi finanziamenti “fuori bilancio” evitando di peggiorare i propri indici di indebitamento.

La nuova società può indebitarsi a prescindere dalla situazione dei singoli componenti.

Possibilità di attivare una elevata leva finanziaria con percentuali elevate di debito su mezzi propri (70 – 90%).

# PROJECT FINANCING

## VANTAGGI



Limitato impatto sul bilancio pubblico rispetto al tradizionale appalto di lavori pubblici.

Maggiore efficacia ed efficienza nella fase di realizzazione e gestione dell'opera.

Ripartizione dei rischi dell'operazione tra più soggetti.

# PROJECT FINANCING

## SVANTAGGI



Difficoltà di ripartizione dei rischi tra i diversi Partner e la P.A.



Lunghi tempi procedurali.



Bassa propensione al project financing degli istituti finanziari.

# PROJECT FINANCING

## SVANTAGGI



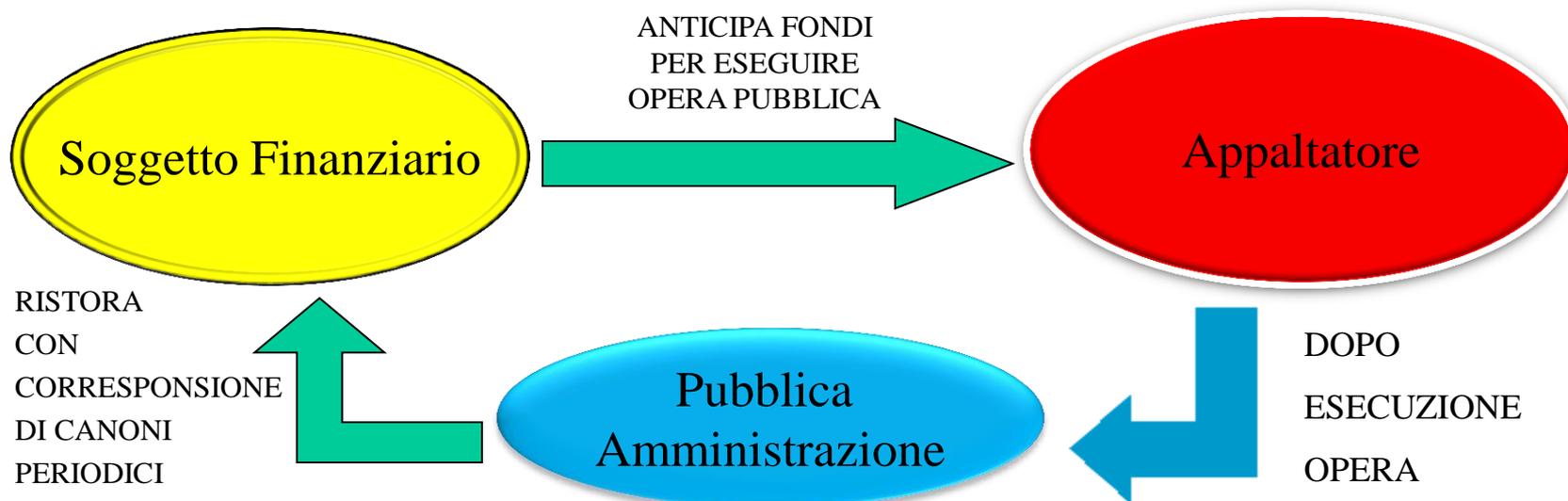
Elevati costi di istruttoria (nelle fasi preliminari è spesso necessario ricorrere a numerose consulenze finanziarie, tecniche e fiscali).

Lunghezza dei tempi della procedura di aggiudicazione della concessione.

Difficoltà di coordinamento dei diversi soggetti coinvolti.

# LEASING IN COSTRUENDO

**E' UNA FORMA DI FINANZIAMENTO PRIVATO DELLE OPERE PUBBLICHE.**



**E' UN'OPERAZIONE DI FINANZA STRUTTURATA IN CUI IL CAPITALE (FONTE DI FINANZIAMENTO DELL'OPERA PUBBLICA) E' "CONNESSO" AL PROCESSO DI COSTRUZIONE DELL'OPERA STESSA.**

**L'AMMINISTRAZIONE INIZIERA' LA CORRESPONSIONE DEI CANONI SOLO AD OPERA COMPLETATA E COLLAUDATA.**

# LEASING IN COSTRUENDO

## NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Art. 160 – bis D.lgs 12 aprile 2006 n. 163 introdotto da art. 2, comma 1 del D.lgs n. 113 del 2007 e integrato con D.lgs n. 152 del 2008.

# LEASING IN COSTRUENDO

## VANTAGGI

Soggetto Privato

l'impresa esecutrice viene pagata direttamente dalla società di leasing, suo partner nel contratto di leasing.

Maggiore autonomia nella gestione e conduzione del cantiere con ottimizzazione della capacità di pianificazione ed esecuzione lavori.

Cash flow dei lavori non condizionato dai ritardi di pagamento.

Società di Leasing

Possibilità di impegnare capitale con certezza di remunerazione a tempi e tassi definiti e concordati.

# LEASING IN COSTRUENDO

## VANTAGGI

**Pubblica  
Amministrazione**

Nessuna limitazione e/o vincolo al Bilancio della P.A. in relazione al Patto di Stabilità (la delibera della Corte dei Conti del 16/09/2011 ha delimitato tale possibilità)

Coerenza del finanziamento con il piano industriale.

**costo  
certo**

Gestione dell'opera alla stessa P.A. solo dopo il pagamento di tutte le rate di riscatto alla società di leasing.

Il processo di costruzione dell'opera (Progetto) ed il suo finanziamento (contratto di finanziamento) raggruppati in un unico procedimento ad evidenza pubblica.

Rispetto del piano industriale (performance, qualità, etc.) da parte della Società di leasing che garantisce la copertura totale e puntuale dei costi.

La realizzazione dell'opera "chiavi in mano" con rischio di costruzione attribuito a terzi (società di leasing).

La Società di leasing inizierà a ricevere dalla P.A. i canoni solo a costruzione ultimata e collaudata.

# LEASING IN COSTRUIENDO

## SVANTAGGI

**Soggetto  
Privato**

Difficoltà di attivazione delle partnership, in specie per le piccole e medie imprese.

Il leasing viene adottato da un ristretto numero di operatori.

**Società  
di Leasing**

Anticipazione finanziaria con tempi di ritorno medio – lunghi (5 – 10 anni).

# LEASING IN COSTRUENDO

## SVANTAGGI

**Pubblica  
Amministrazione**

Onerosità del rimborso finanziario rispetto al valore di costruzione reale.

Presenza di incoerenze normative che rendono incerto il percorso da seguire.

Non è chiaro chi è il Soggetto esecutore (Impresa o Società di Leasing)

Contratto non agevole e complesso che necessita di supporti esterni qualificati

Esecuzione dei lavori, ruolo della D.LL. e pagamenti in acconto (stati di avanzamento).

Responsabilità contrattuali fra i soggetti a rischio di fallimento dei singoli

Varianti in corso d'opera su progetto di riferimento.

# CONTRATTO DI DISPONIBILITA'

❑ E' IL CONTRATTO TRAMITE CUI SONO AFFIDATE, A RISCHIO E SPESA DELL'AFFIDATARIO, LA COSTRUZIONE E LA MESSA A DISPOSIZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE AGGIUDICATRICE DI UN'OPERA DI PROPRIETA' PRIVATA DESTINATA ALL'ESERCIZIO DI UN PUBBLICO SERVIZIO, A FRONTE DI UN CORRISPETTIVO.

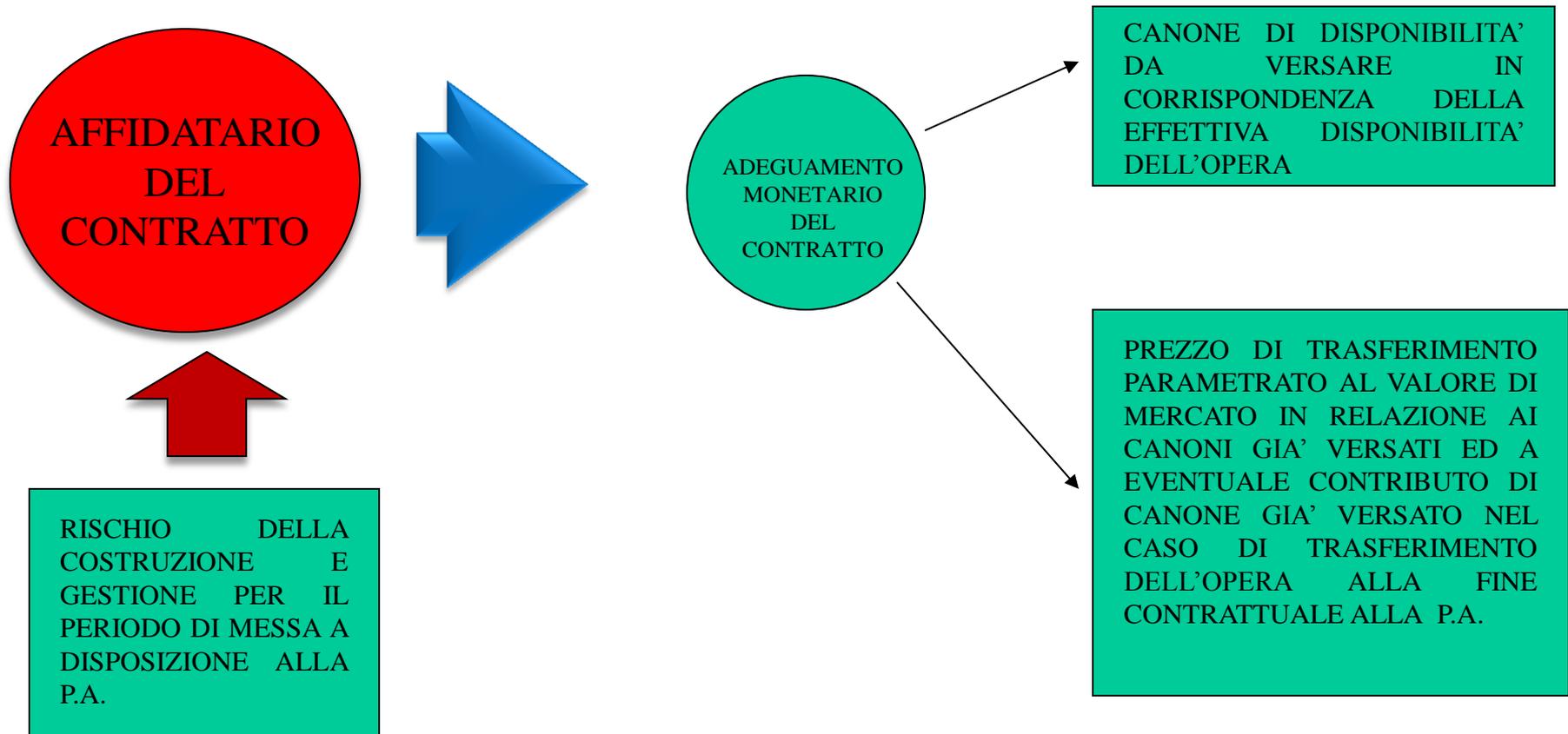
❑ L'AFFIDATARIO ASSUME L'ONERE A PROPRIO RISCHIO DI ASSICURARE ALL'AMMINISTRAZIONE AGGIUDICATRICE LA COSTANTE FRUIBILITA' DELL'OPERA IN CONFORMITA' AL CONTRATTO, GARANTENDO LA MANUTENZIONE ED ELIMINAZIONE DI EVENTUALI VIZI SOPRAVVENUTI

# CONTRATTO DI DISPONIBILITA'

## NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Art. 160-ter D.lgs 12 aprile 2006 n. 163 introdotto dal D.L. n. 1/2012 convertito con Legge 27/2012 e modificato dal D.L. 52/2012 convertito con Legge 94/2012 (c.d. *Spending Review*).

# CONTRATTO DI DISPONIBILITA'



# CONTRATTO DI DISPONIBILITA'

## VANTAGGI

### SOGGETTO PRIVATO



L'AFFIDATARIO PUO' REALIZZARE UN'OPERA CON LA CERTEZZA DI RICAVI FUTURI (CANONE DI DISPONIBILITA')

POSSIBILITA' DI CORRETTA PIANIFICAZIONE DEL CASH FLOW DI PROGETTO

AUMENTO DELLA DOMANDA DA PARTE DELLA P.A. IN TERMINI DI OPERE SPECIALISTICHE CHE CONSENTONO IL MIGLIORAMENTO DI QUALITA' OFFERTA DAL SOGGETTO PRIVATO (Imprese specialistiche in tipologia opere quali: energia, scuole, etc....)

# CONTRATTO DI DISPONIBILITÀ

## VANTAGGI

**PUBBLICA  
AMMINISTRAZIONE**



La norma è pensata per noleggiare opere e non per la costruzione (Alleggerimento oneri P.A.)

La P.A. stabilisce il tempo di utilizzo e al suo cessare può liberarsi da impegni sull'opera realizzata.

Questa tipologia è particolarmente indicata per le opere fredde, difficilmente rientranti nella fattispecie della finanza di progetto.

Riduzioni tempi:

Esecuzione gara solo su capitolato prestazionale (manifestazione interesse P.A.) il soggetto privato ha l'onere della progettazione ed esecuzione. La P.A. renumera solo dopo la messa a disposizione dell'opera con canone periodico.

# CONTRATTO DI DISPONIBILITA'

## SVANTAGGI

**SOGGETTO  
PRIVATO**

L'AFFIDATARIO ASSUME DA SOLO IL RISCHIO TOTALE DELLA COSTRUZIONE E GESTIONE TECNICA DELL'OPERA PER TUTTO IL PERIODO DI MESSA A DISPOSIZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE AGGIUDICATRICE.

IMPEGNO SOTTOSCRITTO CON LA P.A. SULLA CERTEZZA DEL "BUON FINE"

CAPACITA' DI OTTENERE FINANZIAMENTI NECESSARI PER L'INTERO PERIODO PREVISTO NEL CdD

SOLIDITA' PATRIMONIALE E FINANZIARIA DEL SOGGETTO PRIVATO

# CONTRATTO DI DISPONIBILITA'

## SVANTAGGI



Difficile valutazione sulle tipologie di opere per cui è opportuno attivare il C.d.D.

La P.A. spende per il solo utilizzo, non c'è la proprietà dell'opera, con costi notevoli per la collettività

Difficoltà operative:

Progetto di riferimento, varianti in corso d'opera, etc..

## PROJECT BOND

❑ I PROJECT BOND SONO EMISSIONI OBBLIGAZIONARIE FINALIZZATE ALLA REALIZZAZIONE DI UN PROGETTO.

❑ IL RIMBORSO DIPENDE DAI FLUSSI FINANZIARI CHE IL PROGETTO RIESCE AD ASSICURARE.

❑ PER RENDERE APPETIBILE QUESTO NUOVO STRUMENTO, IL PRESTITO E' SUDDIVISO IN PIU' TRANCHES CON DIVERSI GRADI DI RISCHIO, LA B.E.I. SI FA CARICO DELLA PARTE PIU' RISCHIOSA, ALZANDO IL RATING DELLA TRANCHE DESTINATA AGLI ENTI ISTITUZIONALI ED ABBASSANDO IL COSTO DEL BOND.

## NORMATIVA DI RIFERIMENTO

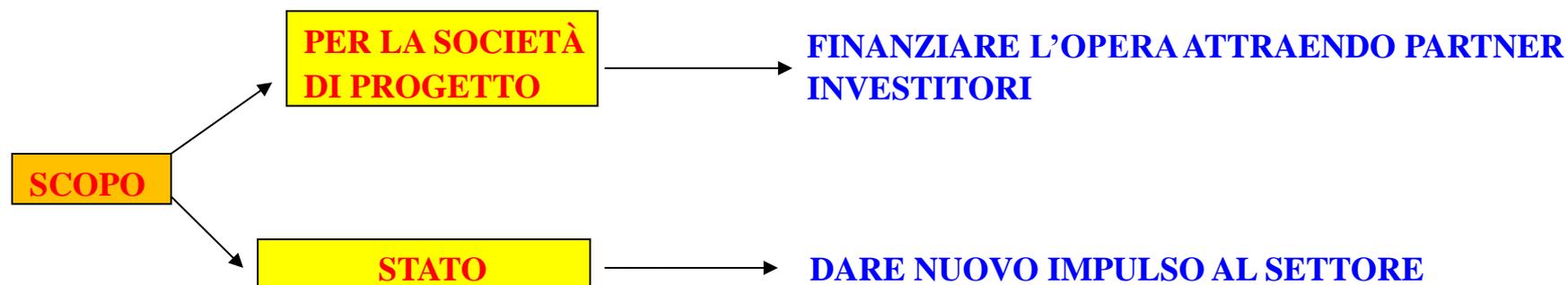
Precedentemente:

- art. 157 del D.lgs 163/2006

Oggi

- art. 41 D.L. n. 1/2012 convertito dalla L. 27/2012 e D.L. n. 83/2012 convertito dalla L. 134/2012 (c.d. Decreto Sviluppo).

# I PROJECT BOND SONO EMISSIONI OBBLIGAZIONARIE DELLE SOCIETÀ DI PROGETTO FINALIZZATE ALLA REALIZZAZIONE DI UNA INFRASTRUTTURA O UN SERVIZIO DI PUBBLICA UTILITÀ'



**TIPOLOGIE INFRASTRUTTURE: FERROVIE, ENERGETICHE, IDRAULICHE, TELECOMUNICAZIONI**

**I PROJECT BOND TENDONO A REALIZZARE UN PASSAGGIO DA UN SISTEMA DI FINANZIAMENTO DI GRANDI OPERE PREVALENTEMENTE **BANK-BASED** AD UN SISTEMA **MARKET-BASED****

L'EMISSIONE DI OBBLIGAZIONI DA PARTE DELLE SOCIETA' DI PROGETTO ERA PREVISTA NEL CODICE DEGLI APPALTI (D.lgs 163/2006) ALL'ART. 157, MA NON AVEVA TROVATO APPLICAZIONE PER MANCANZA DI DECRETO ATTUATIVO.

L'ART. 41 D.L. N. 1/2012 CONVERTITO IN LEGGE N. 27/2012 HA INTRODOTTO I PROJECT BOND, RESI POI APPETIBILI DALL'EMANAZIONE DELL'ART. 1 DEL D.L. 83/2012 CONVERTITO LEGGE 134/2012 CHE HA PREVISTO UN TRATTAMENTO FISCALE AGEVOLATO (12,50%), COMPARABILE A QUELLO DEI TITOLI DI STATO, RIMANE INVECE APPLICABILE L'ALIQUOTA DEL 20% SULLE EVENTUALI PLUSVALENZE CHE DOVESSERO SCATURIRE DA TALI STRUMENTI.

TALE REGIME FISCALE E' TRANSITORIO ED E' LIMITATO ALLE SOLE OBBLIGAZIONI SOTTOSCRITTE NEI TRE ANNI SUCCESSIVI ALL'ENTRATA IN VIGORE DEL DECERTO.

- ANCHE A LIVELLO EUROPEO SONO PREVISTE FORME ANALOGHE DI FINANZIAMENTO DELLE INFRASTRUTTURE PUBBLICHE VOLTE AD ATTRARRE CAPITALE PRIVATO.
- LA COMMISSIONE EUROPEA HA ATTIVATO UNA RECENTE INIZIATIVA ( I COSI' DETTI PROJECT BOND 2000) CON LO SCOPO DI ORIENTARE GLI INVESTITORI ISTITUZIONALI VERSO IL FINANZIAMENTO A LUNGO TERMINE NEI SETTORI:
  - **TRASPORTI (STRADE, FERROVIE, AEROPORTI, PORTI)**
  - **ENERGIA**
  - **BANDA LARGA**
- E PREVISTO UN MECCANISMO DI CONDIVISIONE DA PARTE DELLA BEI DEL RISCHIO A GARANZIA (MAX 20%) DELLE OBBLIGAZIONI EMESSE DALLE SOCIETA' DI PROGETTO PER FINANZIARE OPERE STRUTTURALI

# PROJECT BOND

## VANTAGGI

**SOGGETTO  
PRIVATO**



Maggiore duttilità dello strumento Bond rispetto alle obbligazioni Societarie previste nella precedente normativa.

L'Impresa esecutrice può eseguire l'opera con fondi certi e disponibili subito.

# PROJECT BOND

## VANTAGGI

**PUBBLICA  
AMMINISTRAZIONE**



Lo strumento consente al destinatario del prestito di aver a che fare con gli investitori e non con le banche che impongono maggiore ingerenze.

Investire sulle infrastrutture anche nella fase di costruzione in cui non sono prodotti flussi di cassa per la remunerazione del capitale investito.

Il Bond ha, in genere, una durata più lunga rispetto al Project Financing.

# PROJECT BOND

## SVANTAGGI



Sono soggetti a tassazione e, pertanto, la renumerazione per il privato potrebbe essere poco appetibile.

Elevata complessità del processo di identificazione ed allocazione dei rischi che determina tempi lunghi per l'accesso del soggetto privato ai Bond.

Elevati costi per commissioni ed istruttoria.

# PROJECT BOND

## SVANTAGGI

**PUBBLICA  
AMMINISTRAZIONE**



La struttura del Project Bond è molto complessa e per la sua attivazione necessitano tempi lunghi specie per la emissione delle garanzie sulle tranche di finanziamento B.E.I. e di Istituto di Credito.



Programmazione nel tempo.