

OSSERVATORIO
collegamento ferroviario
Torino-Lione

Collegamento ferroviario
Torino-Lione

I possibili schemi di
Partenariato Pubblico
Privato

Torino, 30 Ottobre 2007

Unità Tecnica Finanza di Progetto



Aspetti giuridici delle operazioni in PPP

Public Private Partnership e Project Financing

Public Private Partnership è ogni forma di cooperazione tra pubblico e privato in cui le rispettive competenze e risorse si integrano per realizzare e gestire opere infrastrutturali in funzione delle diverse responsabilità ed obiettivi

Il Project Financing costituisce una delle modalità applicative del PPP per la realizzazione di opere infrastrutturali pubbliche e di pubblica utilità.

Il PF è “il finanziamento di una specifica unità economica mediante un’operazione in cui il finanziatore considera il flusso di cassa e gli utili di progetto come garanzia per il rimborso del debito e le attività dell’unità economica come garanzia collaterale.” (*P. Nevitt, 1998*)

Il PF è un approccio multidisciplinare al finanziamento di specifici investimenti caratterizzati da ampi livelli di complessità di strutturazione nonché dalla possibilità di ricorrere ad un elevato coinvolgimento di finanziamenti provenienti dal settore bancario.



Public Private Partnership e Project Financing



✓ Flussi di ricavi insufficienti alla copertura dei costi di gestione, al rimborso del prestito ed a remunerare il capitale investito

✓ Intervento della Pubblica Amministrazione con una contribuzione finanziaria e/o l'assunzione di rischi

✓ Maggiore rilevanza dell'apporto gestionale del privato



✓ Flussi di ricavi sufficienti alla copertura dei costi di gestione, al rimborso del prestito e a remunerare il capitale investito

✓ Rilevanza dell'apporto finanziario e di gestione del privato

Il PPP: definizioni

- ✓ Il termine PPP non è definito a livello comunitario né a livello nazionale
- ✓ In un progetto di PPP, la P.A. affida all'operatore privato, anche sulla base di uno specifico contratto, l'attuazione di un progetto per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità e per la gestione del relativo servizio.
- ✓ Ciò implica la realizzazione di una complessa operazione, nella quale coesistono, in tutto o in parte, i seguenti elementi chiave:
 - ✓ La progettazione (**Design**)
 - ✓ Il finanziamento (**Finance**)
 - ✓ La costruzione o rinnovamento (**Build**)
 - ✓ La gestione (**Operate**)
 - ✓ La manutenzione (**Maintenance**)



PPP : CARATTERISTICHE

(V. Libro Verde della Commissione C.E. relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni)

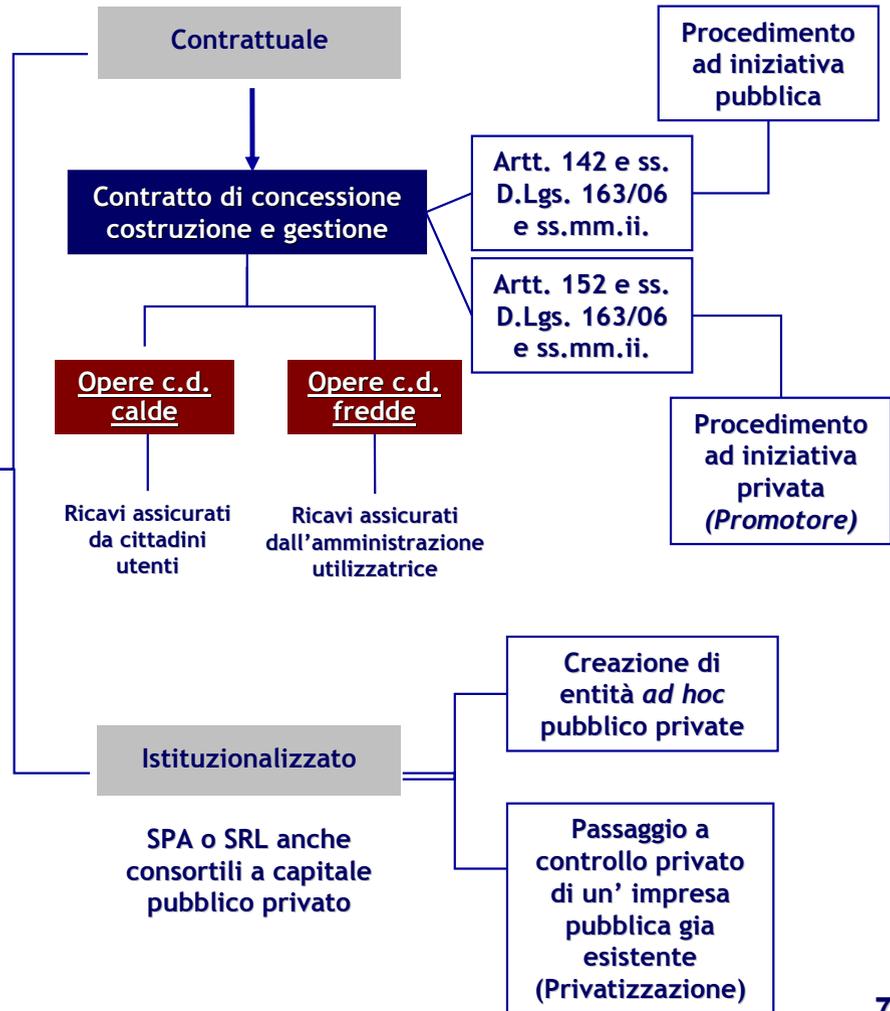
- ✓ La **durata** relativamente lunga della collaborazione tra il partner pubblico ed il partner privato relativamente ai vari aspetti di un progetto da realizzare.
- ✓ La **modalità di finanziamento del progetto**, garantito da parte del settore privato. Spesso quote di finanziamento pubblico, a volte notevoli, possono aggiungersi ai finanziamenti privati.
- ✓ Il ruolo importante dell'**operatore economico**, che partecipa a varie fasi del progetto. Il **partner pubblico** si concentra principalmente sulla definizione degli obiettivi da raggiungere in termini di interesse pubblico, di qualità dei servizi offerti, di politica dei prezzi, e garantisce il controllo del rispetto di questi obiettivi.
- ✓ La **ripartizione dei rischi** tra il partner pubblico ed il partner privato. Tale ripartizione dei rischi si effettua caso per caso, in funzione della capacità delle parti di valutare, controllare e gestire gli stessi.





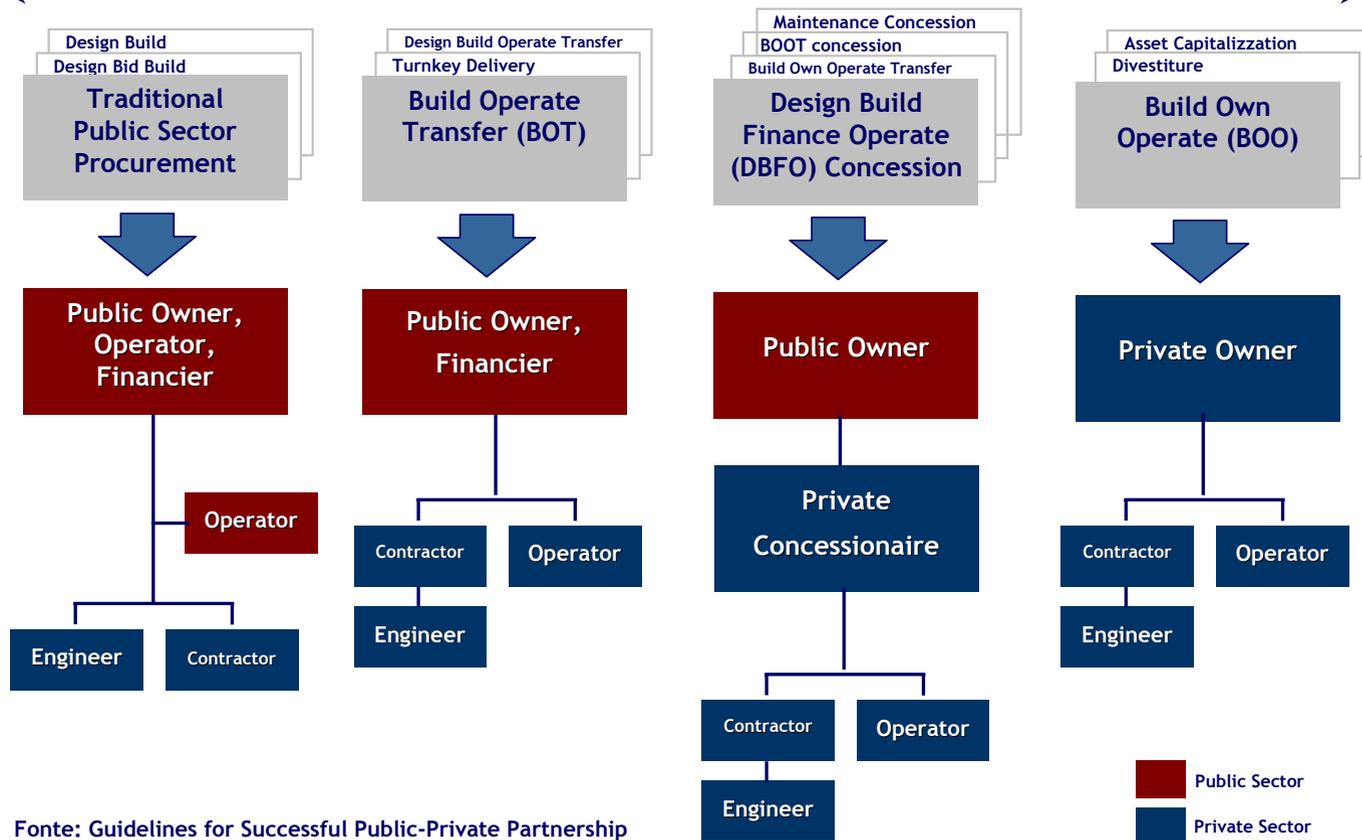
Partenariato Pubblico Privato - PPP

(V. "LIBRO VERDE *relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*" presentato dalla Commissione Europea il 30.04.04)



Modelli di PPP

← **Public Responsibility** **Private Responsibility** →



Fonte: Guidelines for Successful Public-Private Partnership
 European Commission - March 2003

DEFINIZIONI

**Concessioni di lavori pubblici
(Art. 3, comma 11, Codice)**



“Sono contratti a titolo oneroso, conclusi in forma scritta, aventi ad oggetto, in conformità al presente codice, l’esecuzione, ovvero la progettazione esecutiva e l’esecuzione, ovvero la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l’esecuzione di lavori pubblici o di pubblica utilità, e di lavori ad essi strutturalmente e direttamente collegati, nonché la loro gestione funzionale ed economica, **che presentano le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di lavori, ad eccezione del fatto che il corrispettivo dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l’opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo, in conformità al presente codice”.**

**Concessione di lavori pubblici
(Art. 1, paragrafo 3, Direttiva 2004/18/CE)**



“È un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di lavori - *l’esecuzione o, congiuntamente, la progettazione e l’esecuzione di lavori relativi a una delle attività di cui all’all. 1 o di un’opera, oppure l’esecuzione con qualsiasi mezzo, di un’opera rispondente alle esigenze specificate dall’A.A. (ndr)* - ad eccezione del fatto che il corrispettivo dei lavori consiste unicamente nel **diritto di gestire l’opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo”.**



DEFINIZIONI: LE CONCESSIONI DI LL. PP. NEL DIRITTO COMUNITARIO

Comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario (aprile 2000)

Individua nel diritto di gestione e nel suo corollario, il **trasferimento dei rischi inerenti la gestione**, la distinzione tra appalti pubblici e concessioni.

Libro verde relativo ai PPP ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni (30 aprile 2004)

La Commissione ha constatato che non è sempre facile determinare fin dall'origine se il contratto in esame è un appalto pubblico o una concessione. Infatti contratti qualificati come concessioni al momento dell'avvio della procedura di aggiudicazione, la **ripartizione dei rischi e dei benefici può essere oggetto di negoziati in corso di procedura**. Può accadere che dopo tali negoziati il contratto debba essere definito come "appalto pubblico"; questa qualificazione spesso comporta una rimessa in discussione della legalità della procedura di aggiudicazione scelta dall'organismo aggiudicatore. Tale situazione fa gravare su queste operazioni un'insicurezza giuridica suscettibile di nuocere allo sviluppo.

Rapporto Mc Creevy sulla consultazione pubblica sul libro verde relativo ai PPP (3 maggio 2005)

Una chiara maggioranza di partecipanti è a favore di **un'iniziativa comunitaria nel settore delle concessioni**. Le opinioni divergono sulla forma di tale iniziativa .

Un'iniziativa comunitaria dovrebbe garantire maggiore chiarezza per quanto riguarda la **procedura di aggiudicazione**. Tuttavia vi è ampia concordanza sul fatto che gli appalti pubblici o le concessioni non siano soggetti ad identiche procedure di aggiudicazione.

DEFINIZIONI: LE CONCESSIONI DI LL. PP. NEL DIRITTO COMUNITARIO

**Parere del
Comitato
Economico e
Sociale Europeo
in merito al libro
verde
sui PPP
(27 ottobre
2004)**



Il CESE ritiene che manchi una definizione della concessione e dei contratti di PPP che ne stabilisca con chiarezza il rispettivo **contenuto** e la rispettiva portata. Infatti, le concessioni non si riassumono in un solo criterio - **il rischio** o **il finanziamento** - come considerato nella direttiva 93/37/CEE e poi dalla comunicazione interpretativa ma sono definite da una serie di elementi.

Secondo il CESE il contratto con cui un'autorità pubblica conferisce determinati diritti ad un organismo esterno ad essa, delegandogli il compito di concepire, realizzare, finanziare, mantenere e gestire un'infrastruttura o un servizio per un periodo lungo e determinato:

- Configura una **concessione**, se l'impresa è remunerata mediante un prezzo pagato principalmente dagli utenti (**tariffe**);
- Configura un **contratto di PPP**, se la remunerazione è corrisposta principalmente dall'Autorità pubblica (**canoni**).



DEFINIZIONI: LE CONCESSIONI DI LL. PP. NEL DIRITTO COMUNITARIO

**Comunicazione
della
Commissione
sul PPP e il diritto
comunitario degli
appalti pubblici e
delle concessioni
(15 novembre 2005)**



Esprime la volontà di un intervento legislativo in materia di concessioni, con molta cautela e precisi limiti di materia, con l'obiettivo principale di fornire una maggiore sicurezza giuridica attraverso un quadro legislativo stabile e coerente volto a ridurre i costi di montaggio degli interventi (riducendo i rischi giuridici) e rafforzare la concorrenza (soprattutto nei nuovi paesi membri, che hanno le maggiori esigenze di interventi con capitali privati). Quanto ai contenuti sono precisati i seguenti punti (punto 3.3. della Comunicazione):

- ✓ Pubblicità;
- ✓ Regole per la selezione dei concessionari sulla base di criteri obiettivi e non discriminatori;
- ✓ Adattamenti nel tempo dei contratti di lunga durata;
- ✓ Sottoposizione alle direttive ricorsi.



DEFINIZIONI: LE CONCESSIONI DI LL. PP. NEL DIRITTO COMUNITARIO

**Relazione del
Parlamento
Europeo
sui PPP e il diritto
comunitario degli
appalti pubblici e
delle concessioni
(16 ottobre 2006)**



Si dichiara:

✓ contrario alla creazione di un regime giuridico specifico per i PPP;

✓ un chiarimento nell'ambito dei Partenariati Pubblico Privati Istituzionalizzati (PPPI).

✓ ritiene necessaria un'iniziativa legislativa nel settore delle concessioni che rispetti i principi del mercato interno e i valori soglia e preveda regole semplici per le procedure di gara.

Si attende una definizione chiara delle concessioni in quanto distinte dagli appalti pubblici e la fissazione di criteri di selezione obiettivamente verificabili.

Ritiene che le concessioni debbano avere durata limitata, che dipende dalla durata di ammortamento dell'investimento privato, affinché i candidati non siano esclusi troppo a lungo dalla concorrenza.

Il vantaggio di una regolamentazione legislativa della procedura di aggiudicazione per le concessioni sta nella certezza del diritto in Europa.



MODALITÀ DI AFFIDAMENTO ED IMPLEMENTAZIONE DI UN CONTRATTO DI PPP:

- ✓ *Non esiste in Europa un quadro regolamentare dei PPP*, non essendo previste norme speciali di diritto europeo applicabili alla scelta del partner privato o alla fase di implementazione.
- ✓ Per la scelta del partner privato sono validi i **principi generali del trattato CE**, nonché le **direttive vigenti in materia di contratti pubblici**. Secondo quanto stabilito dal Trattato, tutti i contratti tramite i quali una struttura pubblica assegna un appalto devono rispettare i principi di libertà di stabilimento e di prestazione di servizi ai sensi degli articoli 43-49 del trattato stesso. Quindi i contratti di PPP devono adeguarsi ai **principi di trasparenza, parità di trattamento, proporzionalità e mutuo riconoscimento**.



MODALITÀ DI AFFIDAMENTO ED IMPLEMENTAZIONE DI UN CONTRATTO DI PPP:

✓ Per le **concessioni di lavori pubblici** (al di sopra della soglia comunitaria pari a 6.242.000 Euro) sono valide alcune disposizioni speciali (in tema di pubblicità del bando e termini, trasparenza, scelta del tipo di procedura per l'affidamento del contratto) presenti nella direttiva 2004/18/CE.

La direttiva 2004/18/CE ha introdotto una nuova procedura di aggiudicazione dei contratti: il **dialogo competitivo**, che si applica agli **appalti complessi**, in particolare quando l'entità aggiudicatrice non è in grado di **definire i mezzi tecnici** atti a rispondere alle sue esigenze o il **montaggio giuridico e/o finanziario di un progetto**.

✓ Le **concessioni di servizi** finora non risultano regolate dal diritto comunitario derivato (ma v. Comunicazione interpretativa della Commissione n. 121 del 2000) .

✓ Per quanto concerne **l'implementazione dei PPP** è valida la **legislazione nazionale**, che deve essere conforme alle norme di rango superiore del trattato CE.





✓ LA **POLITICA DELLE RETI** è stata inserita nelle competenze comunitarie dal **trattato di Maastricht**, in vigore dal 1993, che promuove l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti, affinché l'Europa possa beneficiare dei vantaggi che derivano da uno spazio senza frontiere.

✓ Con l'art. 155 del trattato la Comunità è stata incaricata di **stabilire un insieme di orientamenti** che contemplano gli obiettivi, le priorità e le linee principali delle azioni previste **nel settore delle reti transeuropee**. Ciò è avvenuto con l'adozione della **Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1692 del 23 luglio 1996**, sugli orientamenti nel settore dei trasporti.

✓ L'obiettivo principale di questa politica è quello di colmare i collegamenti mancanti delle grandi reti di infrastruttura che ostacolano la libera circolazione dei beni e delle persone (**trasporto**), dell'elettricità e del gas (**energia**) e delle idee (**telecomunicazioni**).



✓ Nel 2003 è intervenuta la **COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE CE N. 132 DEL 23 APRILE 2003** recante *“Sviluppare la rete transeuropea di trasporto: finanziamenti innovativi, interoperabilità del telepedaggio”* relativa alla sola rete transeuropea di trasporto (*Trans-European Network - TEN-T*).

✓ **LA COMUNICAZIONE della Commissione COM (2003) 132**, individua i motivi della difficoltà di sviluppo dei progetti TEN-T nei tre seguenti:

1. La mancanza di volontà politica dei decisori negli Stati membri che non hanno tenuto sufficientemente conto della dimensione transeuropea di tali progetti;

2. l'insufficienza delle risorse finanziarie dedicate alla rete transeuropea, siano esse pubbliche (nazionali e comunitarie) o private e lo sfruttamento soltanto parziale delle formule di *partnership pubblico-privato*;

3. La frammentazione delle entità responsabili di questi progetti che rende molto difficile coordinare le risorse e la gestione dei progetti.

COM(2003) 132: IL FINANZIAMENTO DELLA RETE TRANSEUROPEA DI TRASPORTO: DIAGNOSI DELLA SITUAZIONE (1/5)

I. INVESTIMENTI PUBBLICI

Tenuto conto dei forti vincoli di bilancio che pesano sugli Stati membri e del fabbisogno di nuove infrastrutture, un finanziamento, a medio termine, interamente pubblico si configura come utopistico. Puntare soltanto su questo tipo di finanziamento rischia di provocare ritardi nella realizzazione di queste reti, con conseguenze inaccettabili, come constatato anche nel *Libro bianco "La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte"* (COM(2001) 370 del 12.09.2001)

II. IL FINANZIAMENTO INTERAMENTE PRIVATO

L'esperienza mostra che un modo di finanziamento interamente privato per infrastrutture di trasporto, non è la migliore opzione per realizzare progetti di grandi dimensione (es.: tunnel sotto la Manica). Elementi a sfavore sono i seguenti:

- ✓ Importi significativi;
- ✓ Rischi di esercizio e quelli inerenti la fase di costruzione;
- ✓ La durata dell'ammortamento dell'infrastruttura;
- ✓ La redditività aleatoria (considerati in particolare i costi di manutenzione che si aggiungono ai costi di costruzione) e a lungo termine.

III. LA PARTECIPAZIONE CONGIUNTA DI FINANZIAMENTI PUBBLICI E PRIVATI (2/5)

Le partnership pubblico-privato (PPP) rappresentano una buona opzione per finanziare le infrastrutture di trasporto in Europa, anche se devono confrontarsi con considerevoli ostacoli di natura economica, giuridica e politica.

Nel contesto delle TEN-T, le PPP devono rispettare una serie di condizioni essenziali:

- 1) La **definizione del progetto** deve essere chiara;
- 2) Il progetto deve avere una **volontà politica** chiara e di lungo respiro, per evitare di rimettere in discussione le decisioni iniziali;
- 3) I soggetti interessati devono adoperarsi per garantire una **partnership di qualità**;
- 4) Si devono prevedere una **trasparenza** perfetta dei costi, delle condizioni di concessione e di esercizio e più generalmente del progetto. In particolare, bisogna garantire che il settore privato non debba far fronte ad una serie di sovracosti rispetto alle previsioni inizialmente esaminate;



III. LA PARTECIPAZIONE CONGIUNTA DI FINANZIAMENTI PUBBLICI E PRIVATI (3/5)

- 5) si devono definire chiaramente **garanzie finanziarie** e deve esistere un **ambiente giuridico preciso e stabile**;
- 6) Il progetto deve essere **ben dimensionato** dal punto di vista economico;
- 7) Il progetto deve **produrre entrate** entro termini ragionevoli, anche attraverso attività connesse;
- 8) Il progetto deve prevedere una **ripartizione delle entrate** al di là di un importo congiuntamente deciso - importo minimo di entrate garantito dallo Stato (senza però che esse possano essere collegate ad aiuti mascherati);
- 9) Il progetto deve anche prevedere una **ripartizione chiara e dettagliata dei rischi** in modo che ogni partner abbia il controllo del rischio che non è più in grado di assumere.



Nella pratica, invece, ciò che questi progetti offrono sono:

- ✓ una redditività finanziaria (debole) a lungo termine,
- ✓ un rischio di costruzione e di esercizio (traffico) a volte elevato.



III. LA PARTECIPAZIONE CONGIUNTA DI FINANZIAMENTI PUBBLICI E PRIVATI (4/5)

La complessità delle PPP porta ad una situazione nella quale i criteri necessari per raggiungere il successo sono di rado correttamente soddisfatti per l'insieme di un grande progetto della rete transeuropea di trasporto.

TUTTAVIA, PER LE PARTI TRASFRONTALIERE DI UN PROGETTO SPECIFICO E SU SEZIONI BEN DEFINITE DI UN PROGETTO DELLA RETE TRANSEUROPEA, IL RISPETTO DI QUESTE CONDIZIONI È FATTIBILE E PUÒ CERTAMENTE SUSCITARE L'INTERESSE DEL CAPITALE PRIVATO (Es. **collegamento HSL Zuid**: il settore privato finanzia il 20% del progetto - parte sovrastrutture - mentre i fondi pubblici concernono la realizzazione dell'infrastruttura e coprono tutti i rischi associati).

Secondo la Commissione per rendere più interessanti le formule di PPP, in particolare per gli investitori privati, bisogna **diffondere buone pratiche e aggiornare il quadro normativo esistente.**

Viene citata - quale **caso emblematico** - l'esperienza dei governi francese e spagnolo di affidamento in concessione, per l'esercizio e la costruzione da parte di un consorzio privato, della sezione internazionale **Perpignan-Figueras.**



III. LA PARTECIPAZIONE CONGIUNTA DI FINANZIAMENTI PUBBLICI E PRIVATI (5/5)

Occorre tener presenti altri limiti di questo processo:

- 1) le reticenze di alcuni Stati membri ad incoraggiare le PPP;
- 2) la durata sempre più lunga dei negoziati, elemento dissuasivo;
- 3) L'elevato importo necessario per partecipare al bando di gara correlato alle dimensioni e alla complessità del progetto;
- 4) La ricerca della redditività a breve termine, mentre per la maggior parte dei progetti essa è a lungo o lunghissimo termine;
- 5) Il contesto politico, talvolta fluttuante, che genera incertezze che incidono sulla redditività del progetto e possono scoraggiare gli investitori privati.

Per i progetti di infrastruttura transeuropei allo studio **è sconsigliabile un modello unico di PPP, e risulta più conveniente per i progetti TEN-T un approccio caso per caso.**

PER RISOLVERE IL PROBLEMA DEL FINANZIAMENTO BISOGNA RICORRERE A VARI STRUMENTI, EVENTUALMENTE COMBINABILI E ADATTABILI AD OGNI CATEGORIA DI PROGETTO. IN QUESTO CONTESTO **LA CREAZIONE DI STRUTTURE UNICHE DI GESTIONE DEI PROGETTI**, IN GRADO DI FAR FRONTE AI VINCOLI FINANZIARI E AMMINISTRATIVI RAPPRESENTA UNA PRIORITA'.

COM(2003) 132: ELEMENTI PER UNA SOLUZIONE:

Il nuovo approccio si basa sulla seguente gamma di opzioni:

- 1) **Una migliore sinergia degli investimenti pubblici:** necessità di definire meglio le priorità e coordinare i finanziamenti pubblici o privati;
- 2) **L'attuazione di strutture di gestione giuridica e finanziaria sul modello della società di diritto europeo:** potrebbero apportare trasparenza e coordinamento - giuridico e finanziario - che mancano in numerosi meccanismi finanziari relativi a questi progetti di infrastruttura;
- 3) **La promozione attiva dell'implicazione dei capitali privati:** richiede clausole innovative e azioni politicamente coraggiose capaci di invertire le condizioni tradizionali. Fra queste opzioni, già testate nella pratica, si citano:
 - a) Sistemi di concessione che attribuiscono la maggioranza dei **rischi** all'investitore privato sulla base di una gestione attiva della domanda;
 - b) Diversi sistemi che consentono ai partecipanti privati di intervenire già nella fase progettuale di un progetto, come ad esempio il **sistema dell'iniziativa privata** o l'organizzazione di messa in concorrenza sulla base di requisiti funzionali generali;



ELEMENTI PER UNA SOLUZIONE:

c) L'introduzione di **indicatori di qualità** e **"clausole di avanzamento"** che permettano all'investitore privato di ammortizzare l'investimento iniziale nel corso della vita di un progetto;

d) La possibilità di **ampliare questi metodi in molti progetti interconnessi** (eventualmente al di là delle frontiere nazionali).

4) **La definizione di un quadro comunitario stabile e prevedibile in materia di tariffazione** dell'uso delle infrastrutture, **migliorandone la redditività e l'attrattiva per gli investitori**. Contribuirebbe a **migliorare la qualità del servizio finanziando le spese di manutenzione**. Un sistema di tariffazione meglio definito potrebbe, in alcuni casi ben definiti, permettere di **rimborsare gli investimenti**.

5) Si potrebbero prevedere **l'aumento dei fondi specifici e l'attuazione di prestiti o di garanzie comunitarie per altri prestiti**, specificamente dedicati a progetti mirati delle reti di trasporto transeuropee.



UNITA' TECNICA FINANZA di PROGETTO

Via della Mercede, 9 - 00187 Rome, Italy

Tel. +39 06 6779 6394; Fax. +39 06 6779 6573

Sito web: www.utfp.it

Avv. Rosalba Cori

Tel. +39 06 6779 6517

email: r.cori@governo.it

