

*Empowering lives  
through knowledge and  
imagination.*

MILANO | ITALY

**LAVORARE CON LA PA: il PPP**  
**seminario della Camera di Commercio di Pisa,**  
**7 febbraio 2012**

Manuela Brusoni & Veronica Vecchi,  
Public Management and Policy Department

## E' un mercato, ma differente dal tradizionale B2B

PA non è MONOLITICA – insieme di nicchie

Procedure specifiche – pre gara, gara e post gara

Linguaggio specifico – gov speak

Competenze specifiche per operare in questo mercato

Servono diverse STRATEGIE DI OFFERTA & MODALITA' DI RELAZIONE per operare nel B2G

## E' un mercato, driver di competitività e cambiamento

PA come agente di cambiamento e innovazione (buyer sofisticato)

L'impresa che conosce l'impianto normativo e fa proprio il mercato B2G può stimolare un nuovo approccio all'acquisto da parte del committente pubblico

Servono  
CO-EVOLUZIONE  
MOMENTI DI  
CONFRONTO E  
ALLINEAMENTO, anche  
con il supporto delle  
associazioni di categoria

## Miti, leggende e pregiudizi

MITI	REALTA'
E' un mercato troppo grande e impegnativo, al di fuori della nostra portata	Grande ma differenziato, esistono nicchie
Per gli appalti pubblici hai bisogno dei contatti giusti	Servono conoscenza delle procedure; accesso alle fonti informative, gestione delle relazioni (come negli altri mercati, ma con qualche cautela in più)
Vince sempre il prezzo più basso, noi non possiamo competere, abbiamo qualità alta	Ricerca del miglior prezzo: valutare il criterio di aggiudicazione, se offerta economicamente più vantaggiosa o massimo ribasso
E' un mercato per grandi imprese, noi siamo piccoli...	Small Business Act UE e soluzioni idonee già sperimentate con successo
... e se poi ci copiano? .. Affidando la gara a un'altra impresa?	Far comprendere e portare evidenze della qualità e del valore aggiunto
Molta fatica, risultato incerto... ma ne vale la pena? Che garanzia abbiamo di restare?	Imparare e ingegnerizzare, market share is rented, never owned

## Alcuni basics per il B2G (e per le PA)

### Conoscere

- le specificità delle PA e le sue evoluzioni (assetti di governo, fabbisogni)
- le norme
- il mercato e i suoi attori (who's who)
- dotarsi di consulenti adeguati, anche differenti per le specificità

### Accedere alle informazioni

- Consultare regolarmente le fonti informative di bandi e contratti
- Richiedere informazioni alle amministrazioni – richieste di chiarimenti

### Acquisire alcune consapevolezze utili a guidare le proprie strategie

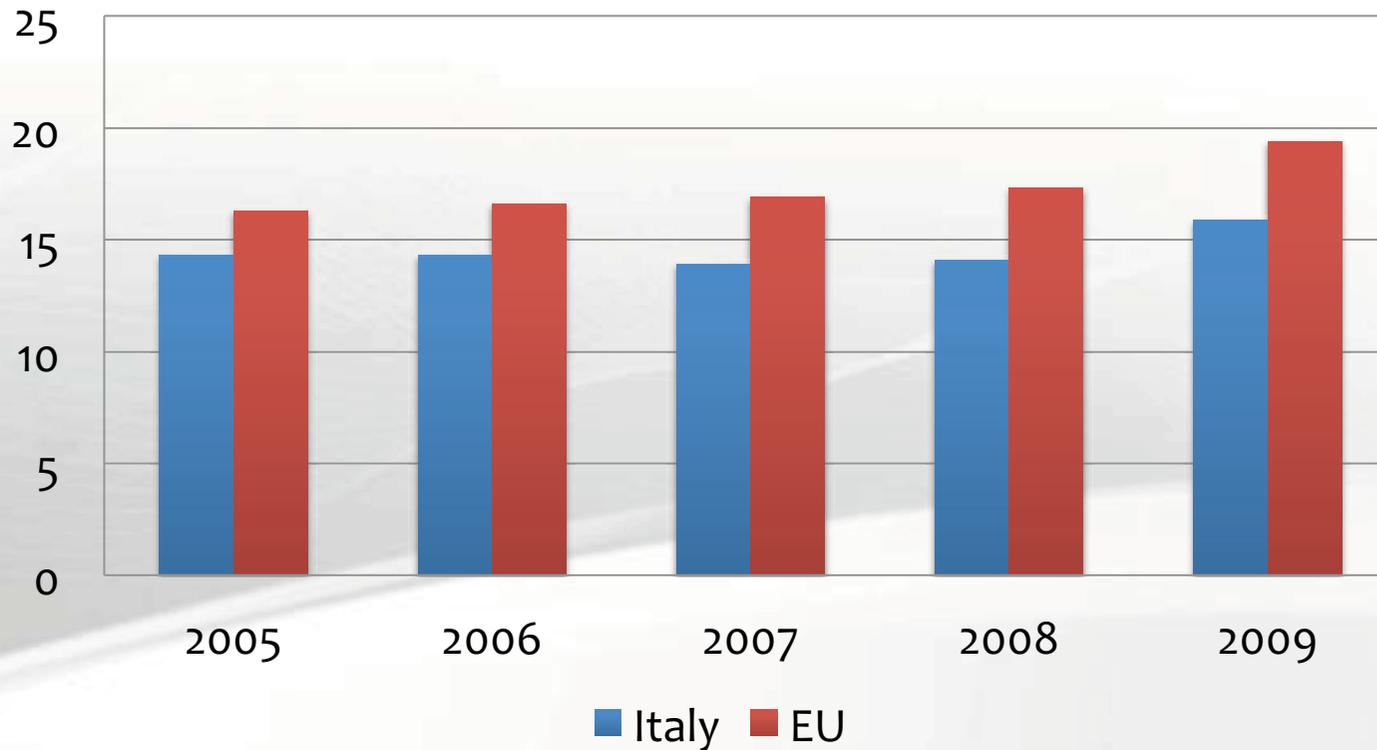
- nessun risultato immediato
- nessuna decisione d'impulso – strategia di offerta, non partecipare se non vi sono le condizioni

### E' un mercato per "adesione"

- è la PA che detta le regole
- ma sarebbe sbagliato pensare che SOLO un cambiamento della norma possa aumentare le garanzie per le imprese. Servono più conoscenze e sensibilità reciproca.

## Facts & Figures – Rilevanza del B2G

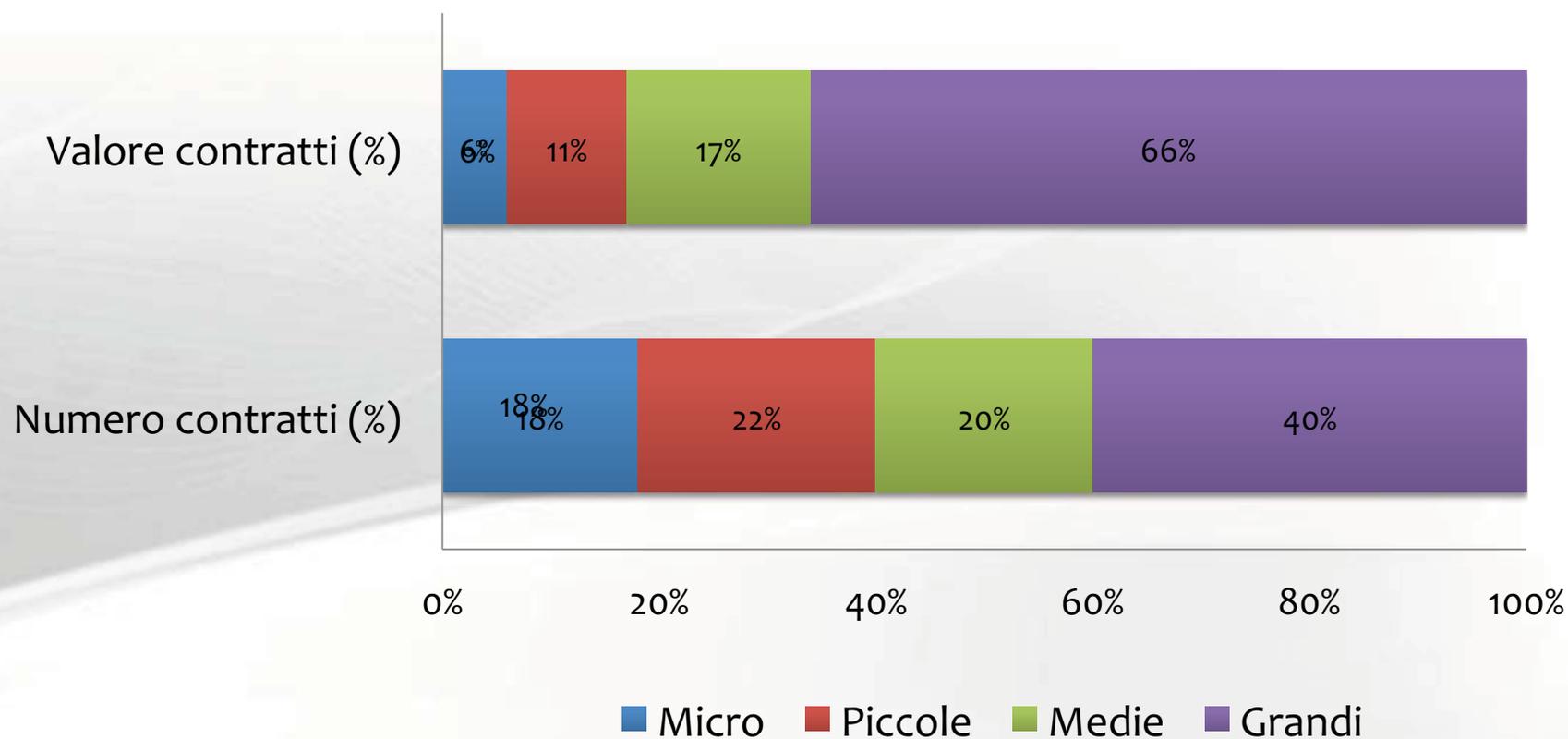
Incidenza % degli appalti pubblici su PIL



Fonte European Commission (2010)

# Facts & Figures – è un mercato anche per le PMI

Distribuzione europea delle aggiudicazioni (per gare sopra soglia) per categoria di impresa



Fonte European Commission (2011)

# Regole per gli acquisti

DIRETTIVE COMUNITARIE (2004/17/EC; 2004/18/EC)  
 CODICE DEI CONTRATTI (D.lgs 163/2006) e  
 REGOLAMENTO ATTUATIVO (DPR n. 207/2010)

*I Principi fissati dalle direttive valgono sempre  
 La normativa statale non può essere in contrasto con quella comunitaria*

## CONTRATTI CON LA PA

- ✓ Appalti di lavori, servizi e forniture
- ✓ Concessioni di lavori (di costruzione e gestione), di servizi
- ✓ Accordi quadro
- ✓ PPP (appalti o concessioni)
- ✓ Contratti misti

## PROCEDURE DI GARA

- ✓ Aperta
- ✓ Ristretta
- ✓ Negoziata
- ✓ Dialogo competitivo

## SOGLIE COMUNITARIE

- ✓ Lavori: 5 000 000 EUR
- ✓ Forniture e servizi: 400 000 EUR (acqua, energia, trasporti e servizi postali); 200 000 EUR (tutti gli altri settori); 130 000 EUR (acquisti PA centrale)

*Le direttive regolano direttamente le procedure di acquisto sopra le soglie prestabilite*

## VALUTAZIONE DELLE OFFERTE

- ✓ Economicamente più vantaggiosa
- ✓ Prezzo

## REQUISITI DI PARTECIPAZIONE

- ✓ Requisiti morali
- ✓ Requisiti di idoneità professionale
- ✓ Requisiti di capacità economica e finanziaria
- ✓ Requisiti di capacità tecnica e professionale

## MODALITÀ DI PARTECIPAZIONE

- ✓ Singolarmente (persone fisiche o giuridiche);
- ✓ In raggruppamento (A.T.I., G.E.I.E., consorzi);
- ✓ Mediante avvalimento dei requisiti altrui;
- ✓ Subappalto.

## Facts & Figures 2

### VALORE GARE D'APPALTO

- L'87% degli appalti a livello europeo ha un valore inferiore a 3 milioni euro (Fonte Ecorys, PWC 2011)
- In Italia, il 65% degli appalti ha un importo compreso tra 150.000€ e 500.000€, solo l'1% ha un importo superiore a 15 milioni di €. L'importo medio risulta pari a 1,3 milioni euro (nei settori speciali pari a 2,1 milioni euro) (fonte AVCP 2011)

### PROCEDURE

- In Italia, nel 40% dei casi è utilizzata la procedura aperta (73% in Europa). Sono alti i casi in cui è utilizzata la procedura negoziata senza pubblicazione di bando (circa 30% contro un 7% europeo). La procedura aperta è utilizzata nel 50% delle transazioni (per importo), dato allineato a quello UE (fonte AVCP 2011 e Commissione Europea 2011)

### LIVELLO DI CONCORRENZA

- In media, in Europa, ogni gara riceve 4-5 offerte. In Italia il numero mediano è di 3 e medio di 5,3 offerte per gara (Fonte Ecorys, PWC 2011)

### CRITERI DI VALUTAZIONE

- Crescente utilizzo del criterio "economicamente più vantaggiosa" (Fonte Promopa 2011)

## Il confronto PA e Imprese: ruoli e strumenti

FASE	PUBBLICO	PRIVATO	STRUMENTI
Programmazione – istruttoria	Programmare proattivamente i propri acquisti, istruire la gara in modo approfondito.	Apportare al pubblico il proprio know-how, per aiutarlo a compiere scelte di natura tecnica.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Consultazione documenti di programmazione</li><li>• Dialogo tecnico</li></ul>
Gara	Tutelare la concorrenza gestendo la procedura di affidamento in modo trasparente, non discriminatorio.	Rispettare la lex specialis (non è possibile disapplicarla) verificando il rispetto della concorrenza.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Chiarimenti</li><li>• Ricorsi</li></ul>
Stipula contratto e gestione	Stipulare il contratto e verificare che esso venga rispettato.	Stipulare il contratto e gestire, essere in grado di dimostrare il proprio valore aggiunto al committente.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Contratto</li><li>• Strumenti di monitoraggio delle prestazioni</li></ul>

## Tendenze e orientamenti

Smart growth – Garantire un migliore accesso alle PMI agli appalti pubblici (5° principio Small Business Act)

Smart growth – public procurement come driver di innovazione

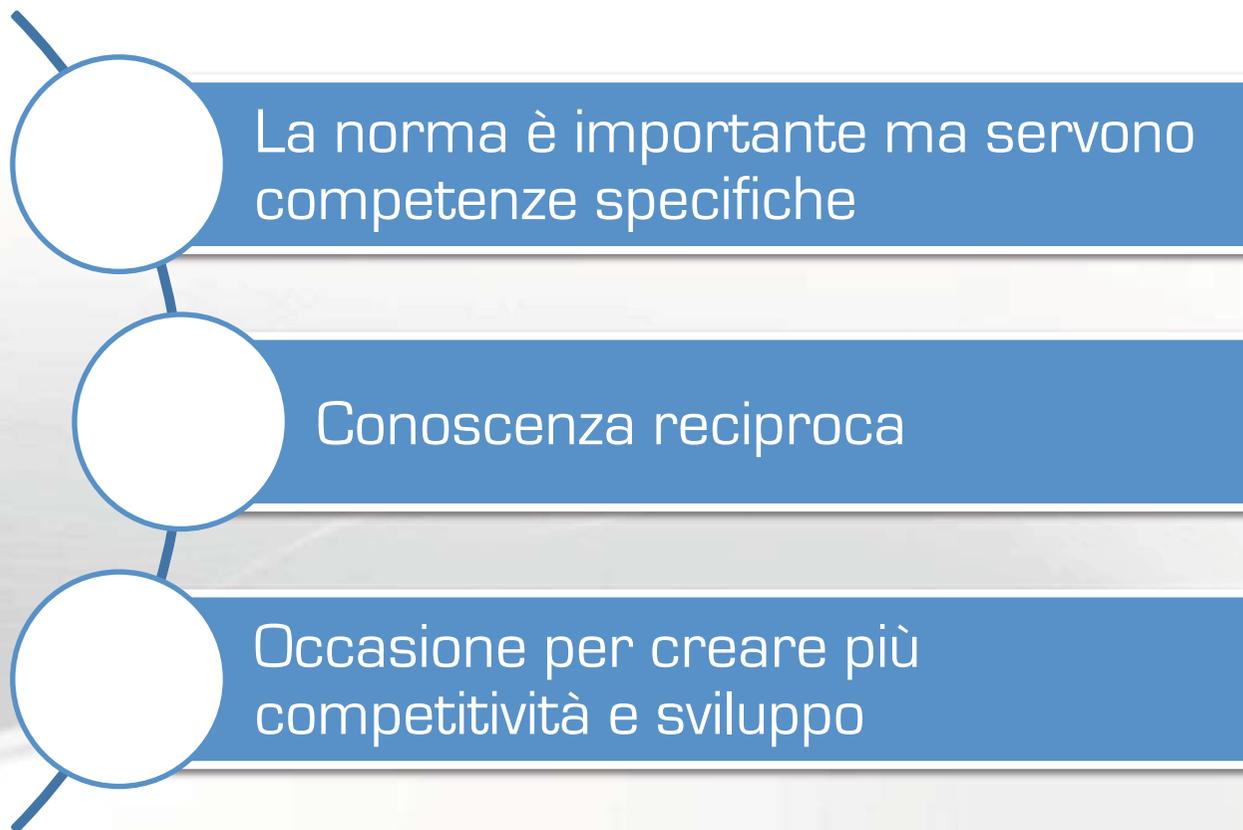
Sustainable growth – Green Public Procurement

Inclusive growth – public procurement come strumento per garantire l'inclusione sociale

Organismi sovranazionali, quali l'OCSE, hanno sviluppato una serie di raccomandazioni volte a limitare gli illeciti nelle gare d'appalto

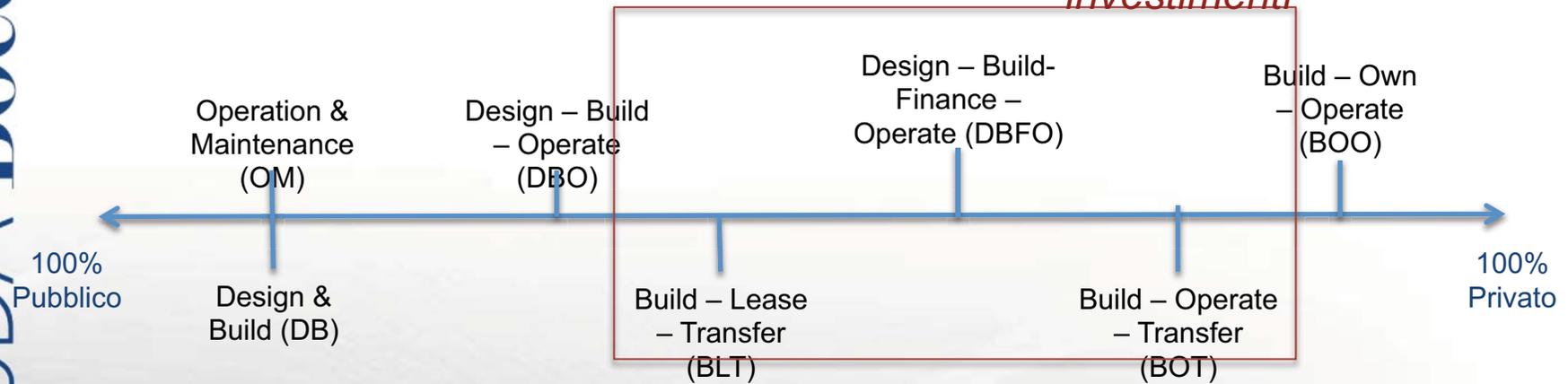
Sono attivi molti gruppi di lavoro e iniziative specifiche, a livello nazionale ed europeo, per migliorare le modalità di acquisto e favorire l'accesso delle PMI

## ALCUNI TIPS



# I contratti di PPP

*3 modelli di PPP per il finanziamento degli investimenti*



Nella letteratura e nella prassi non esiste una definizione unanime di Partenariato Pubblico Privato (PPP). Il termine PPP identifica un ampio spettro di contratti caratterizzati da una differente ripartizione di rischi e quindi oneri tra pubblico e privato; differenti durate e finalità. Sopra si riportano i contratti di PPP più conosciuti con l'indicazione dell'acronimo che nella prassi internazionale identifica ciascuno di essi. L'applicazione di queste forme contrattuali di PPP prevede l'applicazione di schemi procedurali e contrattuali in vigore nei differenti contesti istituzionali.

Kwack et al., 2009, Towards a Comprehensive Understanding of Public Private Partnerships for Infrastructure Development (pp.53), California Management Review.



# Il PPP & il finanziamento degli investimenti: elementi distintivi

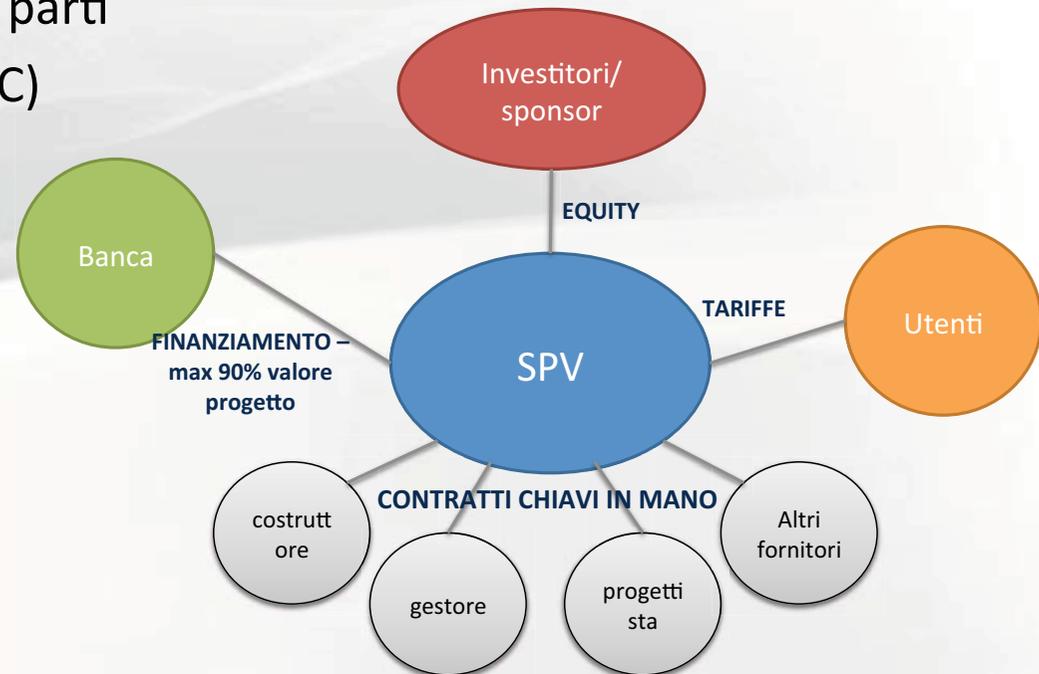


## Modelli finanziari – contrattuali - procedurali

Tipologia di contratto di PPP	Modelli finanziari	Istituto giuridico	Riferimento normativo
BOT	Project financing	Concessione con SPV	Art. 153 e/o 143
	Corporate financing	Concessione con ATI	Art. 153 e/o 143
DBFO	Project financing	Contratto di disponibilità	Art. 160 ter + Art. 153 e/o 143
	Corporate financing	Contratto di disponibilità	Art. 160 ter
BLT	Leasing finanziario	Concessione con ATI (non esplicitamente previsto dal D.lgs 163/06)	Art. 153 e/o 143
		Appalto	Art. 160 bis

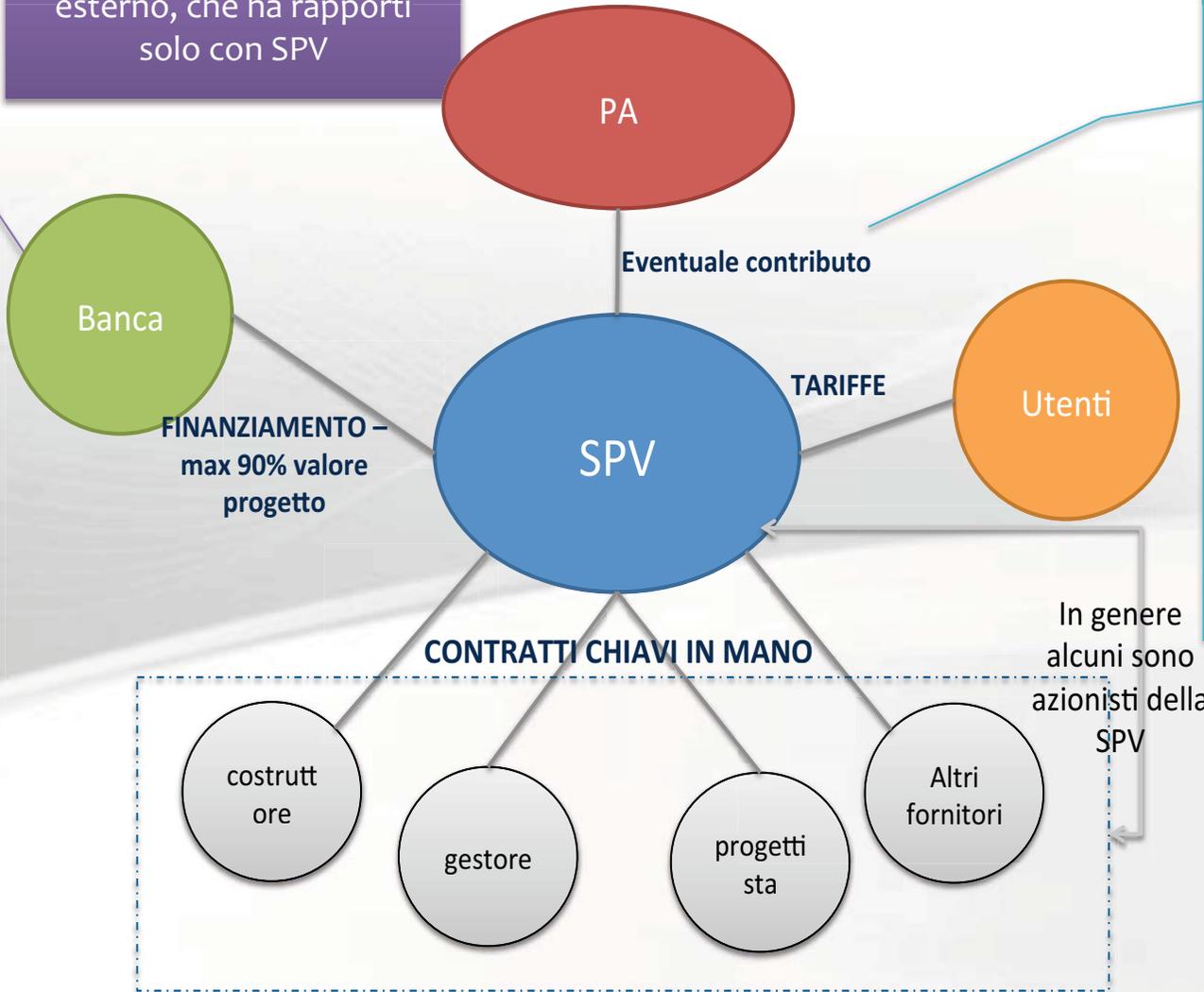
## Il project finance: elementi salienti

- Finanziamento di progetti flow based
- Special purpose vehicle (ring fence)
- Elevata leva finanziaria
- Tipicamente non recourse
- Ripartizione dei rischi sulle parti
- Efficienza finanziaria (WACC)



# PPP (project financing) per le opere a tariff. su utenza

La banca è un soggetto esterno, che ha rapporti solo con SPV



**PAGAMENTO:**

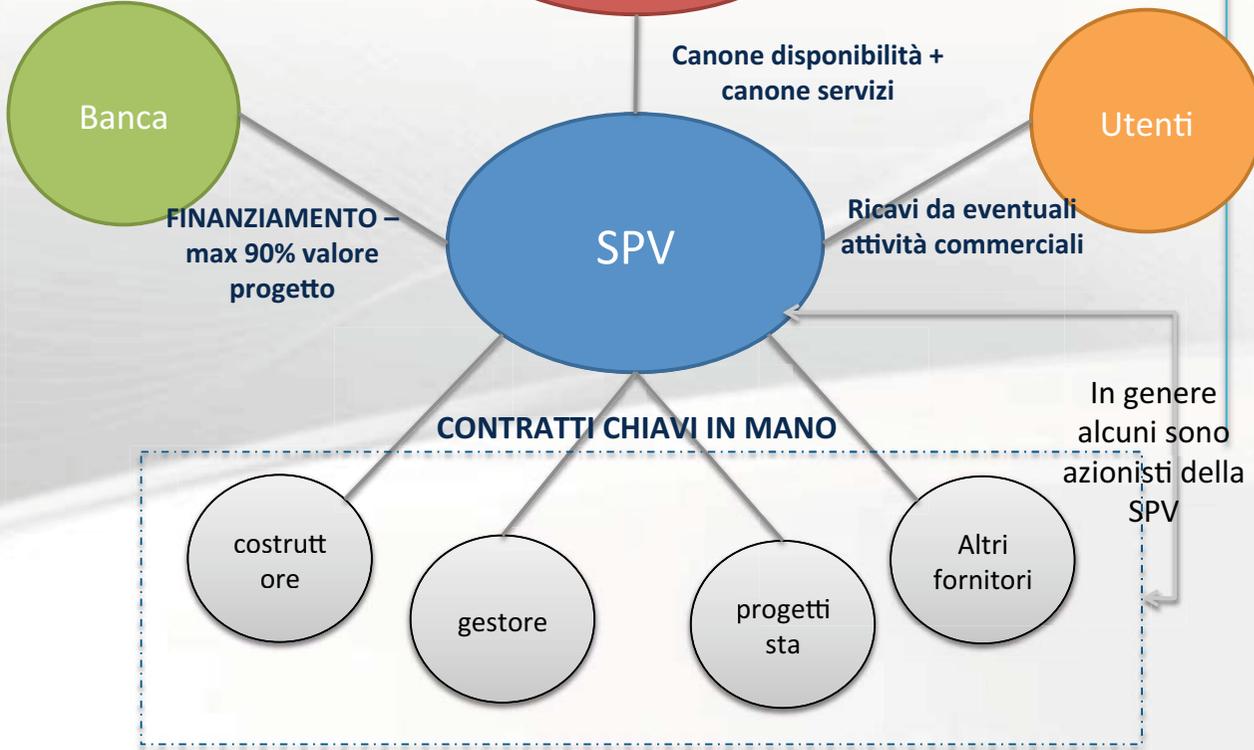
- Tariffe pagate dai cittadini
- Eventuale contributo in conto lavori da parte della PA

e/o

- Integrazione di ricavi (shadow toll) o contributo in conto esercizio

# PPP (project financing) per le opere a tariff. su pa

La banca è un soggetto esterno, che ha rapporti solo con SPV



**PAGAMENTO:**

- Canone di disponibilità (generalmente calcolato in modo non coerente con gli effettivi costi che dovrebbe coprire - investimento e remunerazione del capitale investito)
- Canone per i servizi

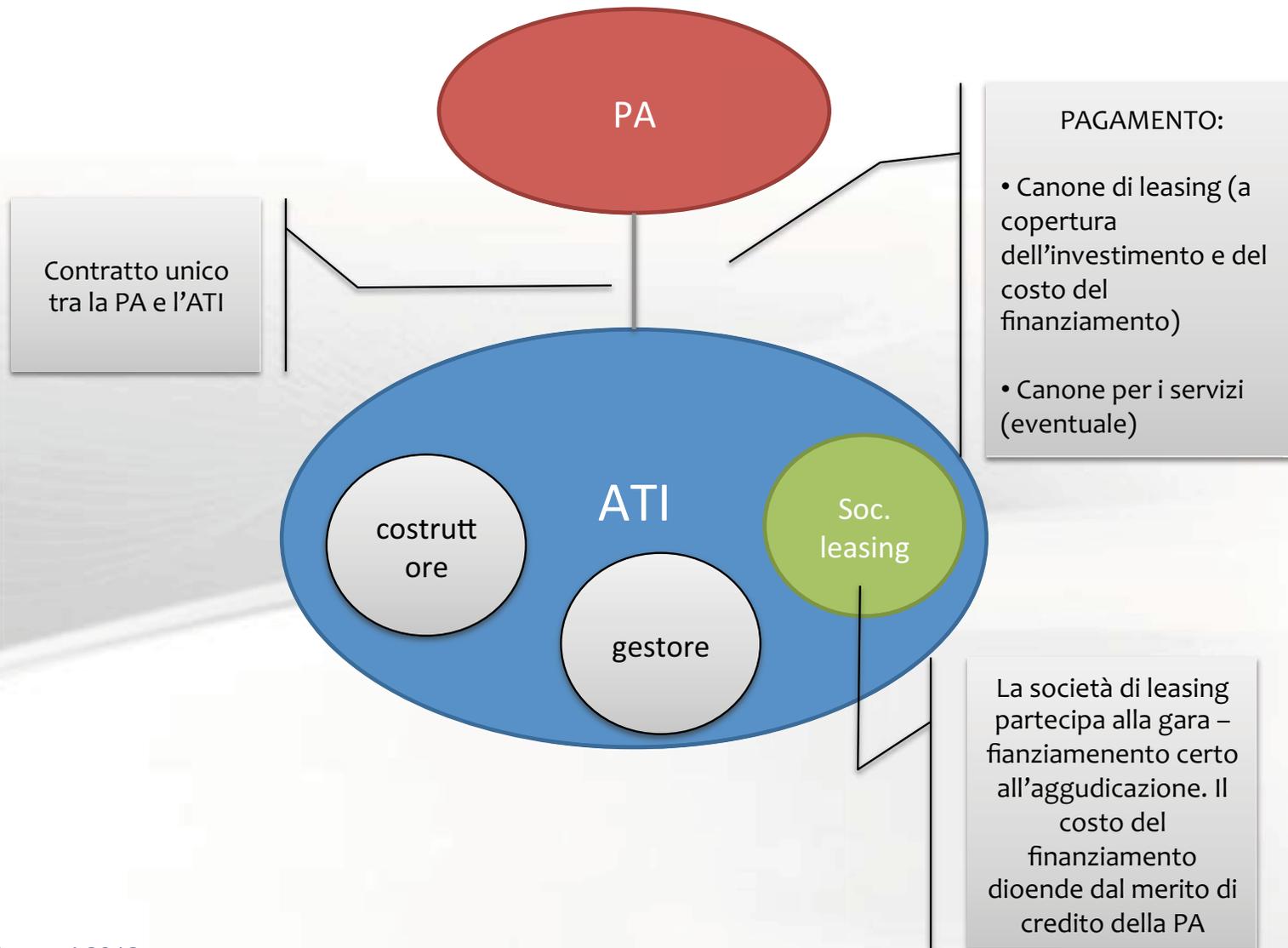
## Elementi di criticita'

Banca estera e finanziamento "non recourse"

Disponibilità di equity, per le opere a traiffazione su utenza e su PA (senza o con limitato canone di disponibilità)

Ruolo delle PMI

# PPP (project leasing) per le opere a tariff. su pa



## Il take off del leasing - gli elementi alla base del decollo dello strumento

Carenza di fondi e vincoli di spesa

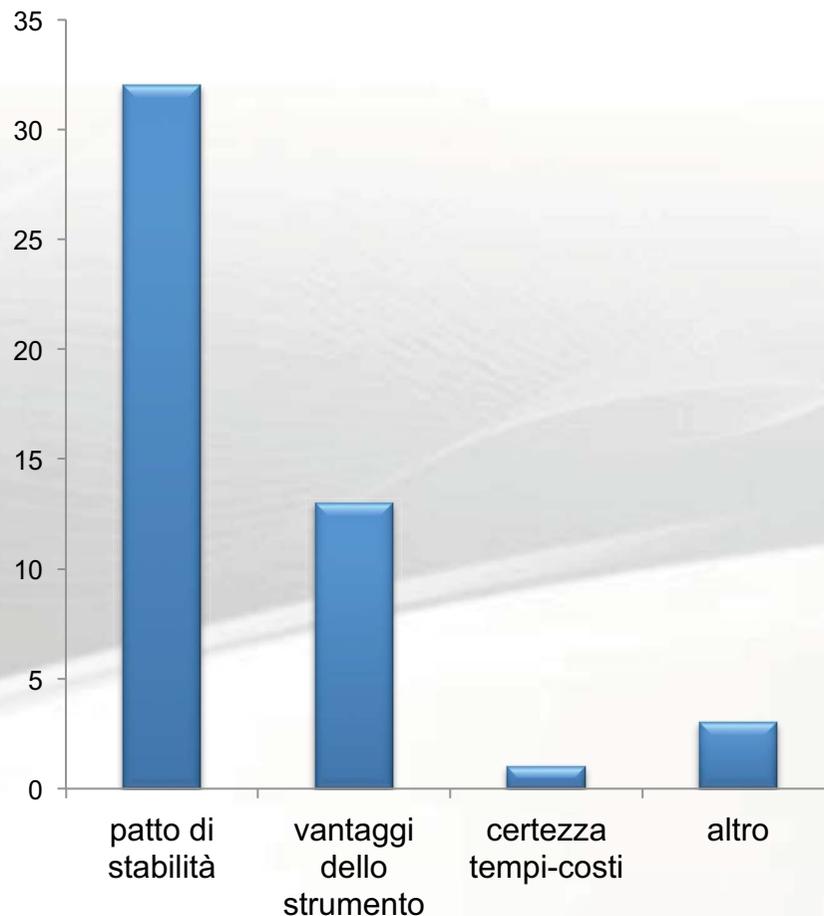
Gap infrastrutturale

Sistema di contabilizzazione "favorevole"

Maggior semplicità dello strumento e della procedura rispetto al Project Financing

Minori costi di strutturazione e finanziari rispetto al Project Financing

## Quali le motivazioni del ricorso al leasing?



Nonostante l'art. 20 comma 10 della manovra finanziaria approvata a luglio del 2011 (che introduce l'art. 111 bis alla legge 220/2010, legge di stabilità 2011) si riferisca ai contratti di servizio, *essa sancisce un principio importante per frenare l'abuso di strumenti finanziari che sono stati introdotti non per motivi di convenienza ma piuttosto per aggirare i vincoli di finanza pubblica.* Negli ultimi dieci anni, infatti, il panorama della cosiddetta "finanza innovativa pubblica" ha visto l'introduzione e la successiva abrogazione/forte limitazione, per applicazioni critiche e onerose, di strumenti quali le cartolarizzazioni di crediti vantati nei confronti di Amministrazioni centrali, sostituite poi dalla cartolarizzazioni *multioriginator* (anch'esse abrogate) e i prodotti derivati.

Campione: 49 rispondenti su 151 contattati

## Elementi di criticità che si stanno delineando

Configurazione del leasing nell'ambito del PPP

Allocazione equilibrata dei rischi tra le parti

Evoluzione degli standard contabili a livello internazionale e nazionale

Quadro normativo, regolamentare e giurisprudenziale talvolta disallineato

Caratteristiche dell'arena competitiva e rischio di oligopolio – mercato delle società di leasing concentrato e dei costruttori polverizzato

## Il contratto di disponibilità – punti di attenzione

Dimensione finanziaria – corporate finance? Project finance? Quali garanzie verranno richieste ai partner industriali?

Dimensione procedurale? Come si struttura la gara?

Come si definiscono i canoni di disponibilità? Attenzione all'indicizzazione dei canoni e al trattamento IVA (per la PA)

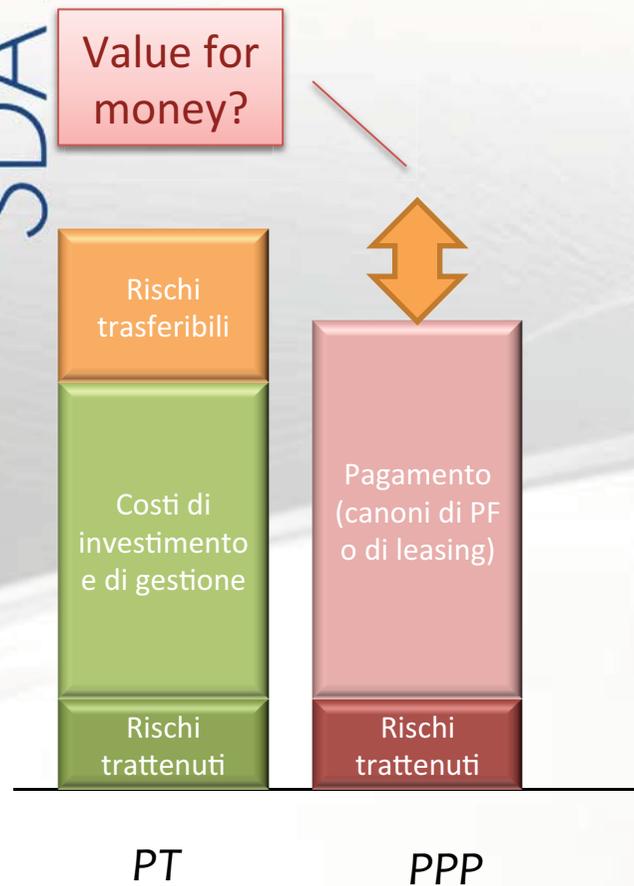
Allocazione dei rischi (rilevante per la contabilizzazione del PPP per la PA) e Value for Money

## Il trasferimento dei rischi nella realizzazione delle opere pubbliche

Rischi trasferibili al privato	Appalto + mutuo (modello tradizionale)	Leasing finanziario tradizionale	PPP (leasing/ contratto di disponibilità)	PPP (Project Financing – PF)
Progettazione	*	spesso	√	√
Finanziamento	*	√	√	√
Costruzione - costo	*	√	√	√
Costruzione - tempi	*	√	√	√
Manutenzione - disponibilità	*		√	√
Efficienza energetica	*		Può essere contemplato	Può essere contemplato
Fallimento dell'operatore			√	√
Performance del contratto			√	√

\* Rischi che possono essere trasferiti nell'ambito dei singoli contratti di progettazione, costruzione, gestione. Pertanto trattasi di un trasferimento parziale e non efficiente.

## Il value for money



L'analisi di Value for Money è finalizzata a confrontare l'opzione tradizionale di realizzazione di un investimento (mutuo + appalto) con una opzione di PPP (PF o Leasing/BLT).

Essa è stata introdotta nel Regno Unito per giustificare la scelta del Governo inglese di ricorrere al PF come strumento capace di contenere l'indebitamento su PIL.

La letteratura è unanime nel considerare tale analisi ad alto rischio di arbitrarietà se non condotta in modo rigoroso, poiché si fonda su una valutazione quantitativa del rischio, elemento di difficile analisi, se non sulla base di dati storici puntuali.

### RACCOMANDAZIONI PER UN SUO UTILIZZO:

1. Costruzione dei flussi di cassa – si suggerisce di ipotizzare nell'ambito dell'ipotesi tradizionale il finanziamento bancario (o Cassa Depositi e Prestiti), con uscite di cassa relative al pagamento delle rate
2. Valutazione rischio – si suggerisce di utilizzare i dati sulla quantificazione del rischio forniti dall'Autorità di Vigilanza e di condurre un brainstorming interno all'amministrazione per cogliere le peculiarità dell'Ente e la sua performance storica
3. Al fine di semplificare l'analisi e rendere la sua applicazione più agevole, si suggerisce di usare dati di input di partenza uguali in relazione al costo dell'investimento nell'ipotesi di procedura tradizionale nell'ipotesi di PPP. Al fine poi di tener conto del possibile differenziale di ribasso dovuto alla maggior concorrenza delle gare tradizionali, si suggerisce di ridurre il valore attuale netto dell'ipotesi tradizionale di una certa percentuale (variabile tra il 10% e il 20%)

**Manuela Brusoni** è Senior Lecturer dell' Area Public Management and Policy di SDA Bocconi, la scuola di management dell'Università Bocconi, dove ricopre anche il ruolo di Direttore dell'Ufficio "Quality Accreditation and Benchmarking". E' direttore del Corso di perfezionamento Universitario MASan (Management degli Approvvigionamenti in Sanità). Si occupa di public management, public procurement, sviluppo locale, business government relation, risk management.

*manuela.brusoni@unibocconi.it*

**Veronica Vecchi** è Lecturer dell' Area Public Management and Policy di SDA Bocconi, la scuola di management dell'Università Bocconi e professore a contratto presso la stessa Università. Si occupa di public management, strategie e strumenti di finanziamento per le Amministrazioni Pubbliche, Public Private Partnership, project finance, valutazione degli investimenti pubblici, sviluppo locale, business government relation, finanziamenti comunitari e finanza agevolata.

*veronica.vecchi@unibocconi.it*