

La dimensione nazionale e comunale del Partenariato Pubblico Privato

Edizione 2018

3 ottobre 2018

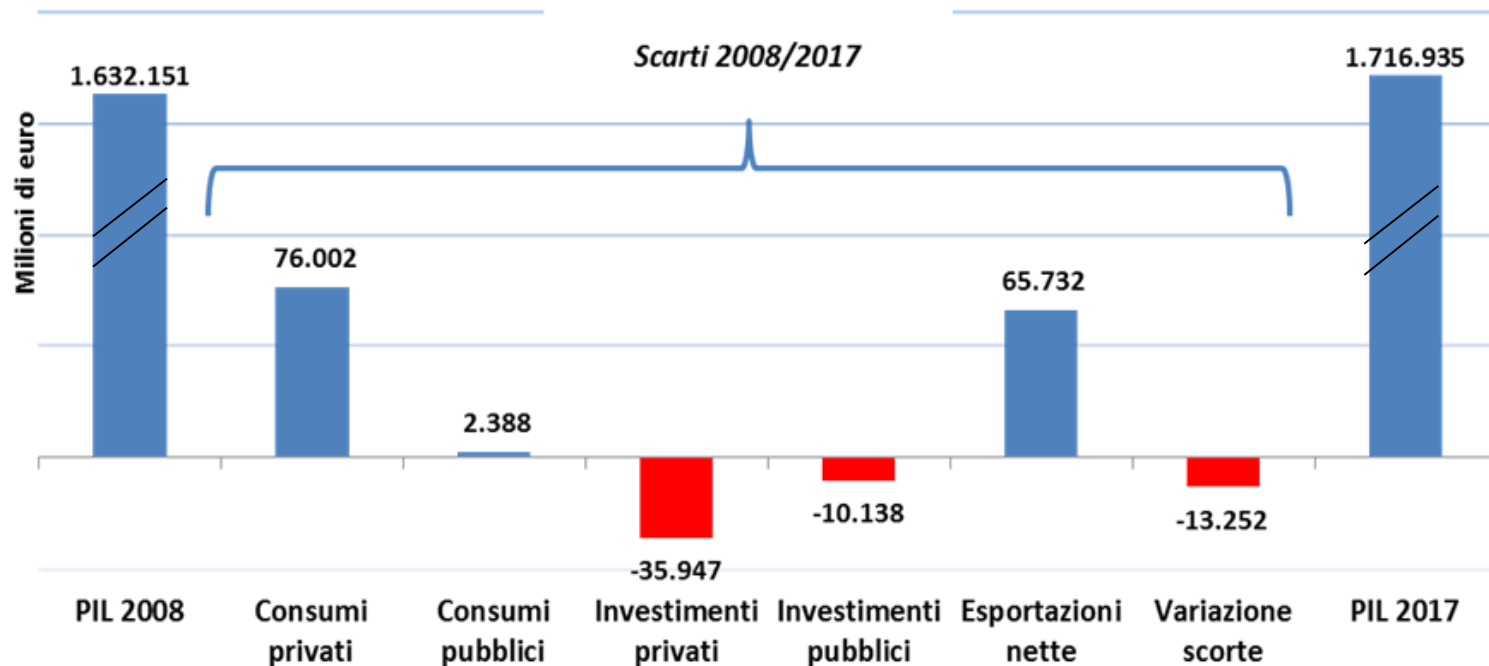
Sala Capitolare presso il Chostro del Convento di Santa Maria Sopra Minerva
Piazza della Minerva 38

Il mercato PPP dei Comuni

Variazione del PIL in Italia

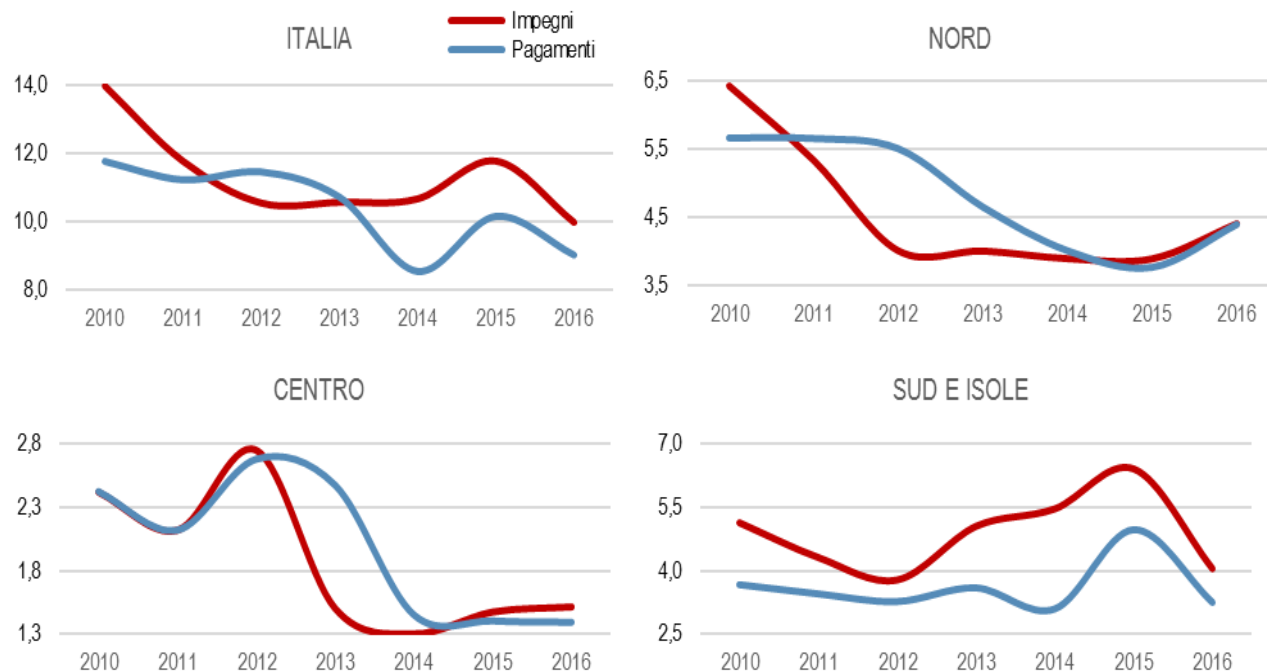
Tra il 2008 e il 2017 la componente investimenti è quella che ha maggiormente influito negativamente sulla dinamica del PIL. Questi, infatti, si sono ridotti di **46 miliardi di euro**: circa **36 miliardi** sono riconducibili agli investimenti **privati** e oltre **10 miliardi** di euro a quelli **pubblici**. **Esportazioni nette e consumi privati** hanno arginato e compensato gli effetti del crollo degli investimenti sul livello del PIL.

Variazione del PIL in Italia, confronto 2008/2017



Gli investimenti dei comuni

Investimenti fissi lordi nei comuni, impegni e pagamenti in miliardi di euro, anni 2010-2016



Fonte: elaborazione IFEL su dati Certificati conto consuntivo di bilancio

Comuni committenti di PPP

Tra il 2002 ed il 2017 i comuni sono i primi committenti di bandi PPP

- Nel periodo 2002-2017, su un totale di 31.865 bandi di gara PPP registrati a livello nazionale (si considerano tutti i committenti), l'**81% dei bandi** è in capo ai **comuni**.
- Il valore dei bandi PPP 2002-2017 dei comuni è pari a oltre **35 miliardi di euro**, il **39% dell'intero mercato PPP** (che vale 92,5 miliardi di euro). Tale percentuale ammonta al **32% nel caso delle concessioni di lavori** e al **50% nel caso delle concessioni di servizi**.
- Il **67% dei comuni italiani ha attivato almeno una iniziativa PPP** tra il 2002 ed il 2017.
- I comuni, attraverso lo strumento del PPP, mettono a bando quasi **un terzo del valore delle proprie opere pubbliche**, con un'**incidenza percentuale sul versante degli importi del 31,4%**.

Mercato delle opere pubbliche (OO.PP.) dei comuni

- Nel periodo 2002-2017, il **mercato delle opere pubbliche dei comuni** si compone di **210mila bandi del valore di 113 miliardi di euro**.
- Di tali bandi **25,7mila sono in PPP**, per un valore di **35,6 miliardi di euro**. I **bandi PPP** dei comuni dunque sono il **12% di tutti i bandi delle OO.PP. dei comuni** e corrispondono al **31% del valore dei bandi delle OO.PP. comunali** (quest'ultima percentuale ammonta al **19% nel caso delle concessioni di lavori** e al **58% nel caso delle concessioni di servizi**).

Mercato delle opere pubbliche (OO.PP.) dei comuni, bandi di gara pubblicati, per tipo di mercato, somma 2002-2017

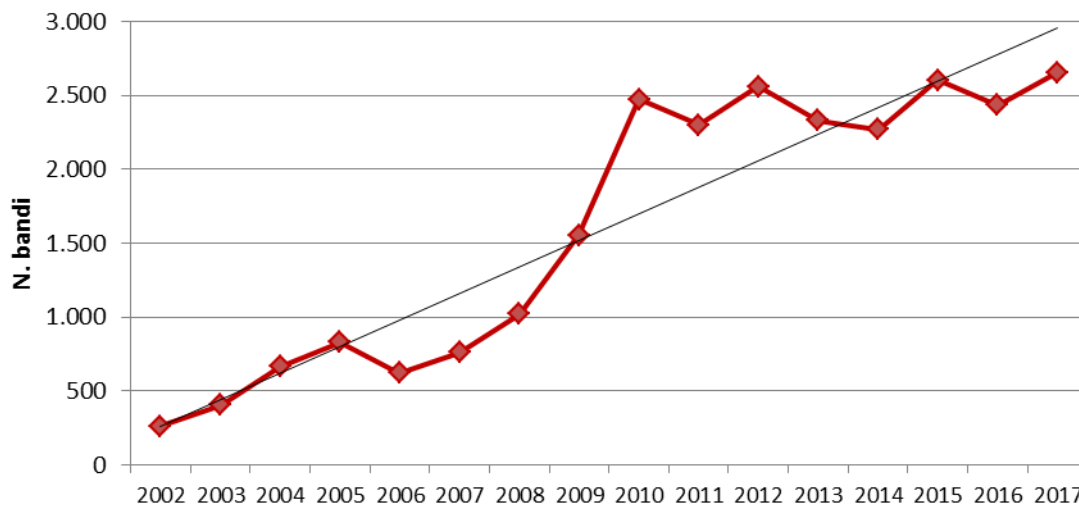
| Mercato | Numero bandi | Importo bandi (Mln €) |
|-------------------------|----------------|-----------------------|
| PPP | 25.751 | 35.674 |
| -Concessioni di lavori | 4.548 | 16.708 |
| -Concessioni di servizi | 18.854 | 16.969 |
| -Altre gare PPP | 2.349 | 1.997 |
| Altri mercati* | 184.295 | 77.788 |
| TOTALE | 210.046 | 113.463 |

*Altri mercati: mercato dei lavori tradizionali (appalti di sola esecuzione, appalti integrati e contraente generale) e mercato complesso della costruzione/manutenzione e gestione (appalti misti di lavori e servizi senza capitali privati).

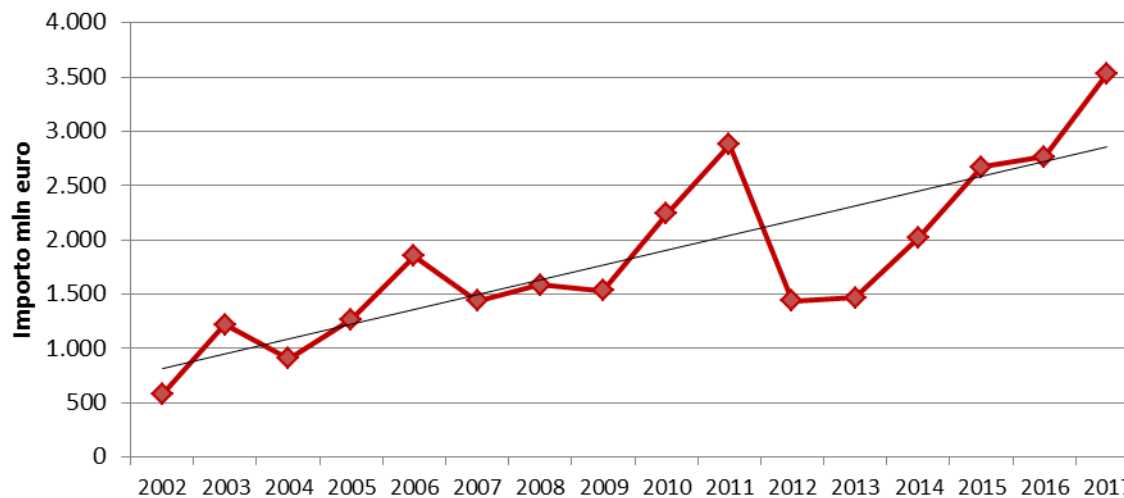
Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Trend mercato PPP comuni

Bandi PPP COMUNI



Importo bandi PPP COMUNI netto big deal



Mercato PPP con comuni committenti

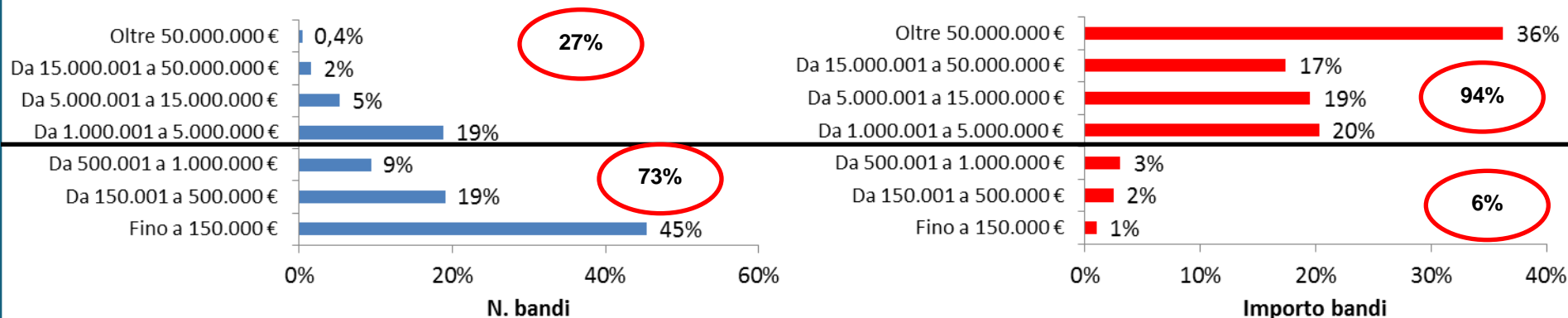
Mercato PPP dei comuni, bandi di gara pubblicati e incidenza sulle OO.PP., 2002-2017

| Anni | Bandi PPP | | % bandi PPP su OO.PP. | |
|------------------|---------------|-----------------|-----------------------|--------------|
| | Numero | Importo (Mln €) | Numero | Importo |
| 2002 | 264 | 579 | 1,3% | 8,5% |
| 2003 | 407 | 1.219 | 2,1% | 14,5% |
| 2004 | 664 | 908 | 3,8% | 11,0% |
| 2005 | 831 | 1.769 | 4,9% | 19,5% |
| 2006 | 624 | 3.553 | 3,9% | 34,8% |
| 2007 | 760 | 1.438 | 5,3% | 18,3% |
| 2008 | 1.022 | 1.584 | 7,4% | 21,2% |
| 2009 | 1.554 | 1.530 | 14,9% | 26,2% |
| 2010 | 2.473 | 2.239 | 23,1% | 33,4% |
| 2011 | 2.299 | 4.925 | 24,0% | 58,5% |
| 2012 | 2.561 | 1.437 | 26,5% | 34,1% |
| 2013 | 2.330 | 1.469 | 28,0% | 34,9% |
| 2014 | 2.270 | 2.015 | 22,2% | 32,2% |
| 2015 | 2.603 | 4.042 | 22,5% | 50,2% |
| 2016 | 2.434 | 3.431 | 23,9% | 63,0% |
| 2017 | 2.655 | 3.536 | 23,9% | 56,9% |
| 2002-2017 | 25.751 | 35.674 | 12,3% | 31,4% |

La taglia finanziaria dei bandi PPP con comuni committenti

- Nel 2002-2017, il **6% del valore** dei bandi di PPP comunali è concentrato nel **73% dei bandi di taglia finanziaria fino a 1 mln di euro**.
- I bandi di importo **superiore ai 50 milioni di euro sono 70** (lo 0,3% del totale), che raccolgono circa **13 miliardi di euro** (il 36% degli importi totali).

Mercato PPP dei comuni, bandi di gara (valori percentuali), per classe di importo, somma 2002-2017



Dati al netto dei 9.829 bandi di PPP comunale senza importo segnalato.

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

PPP comuni: gare aggiudicate >100 mln euro)

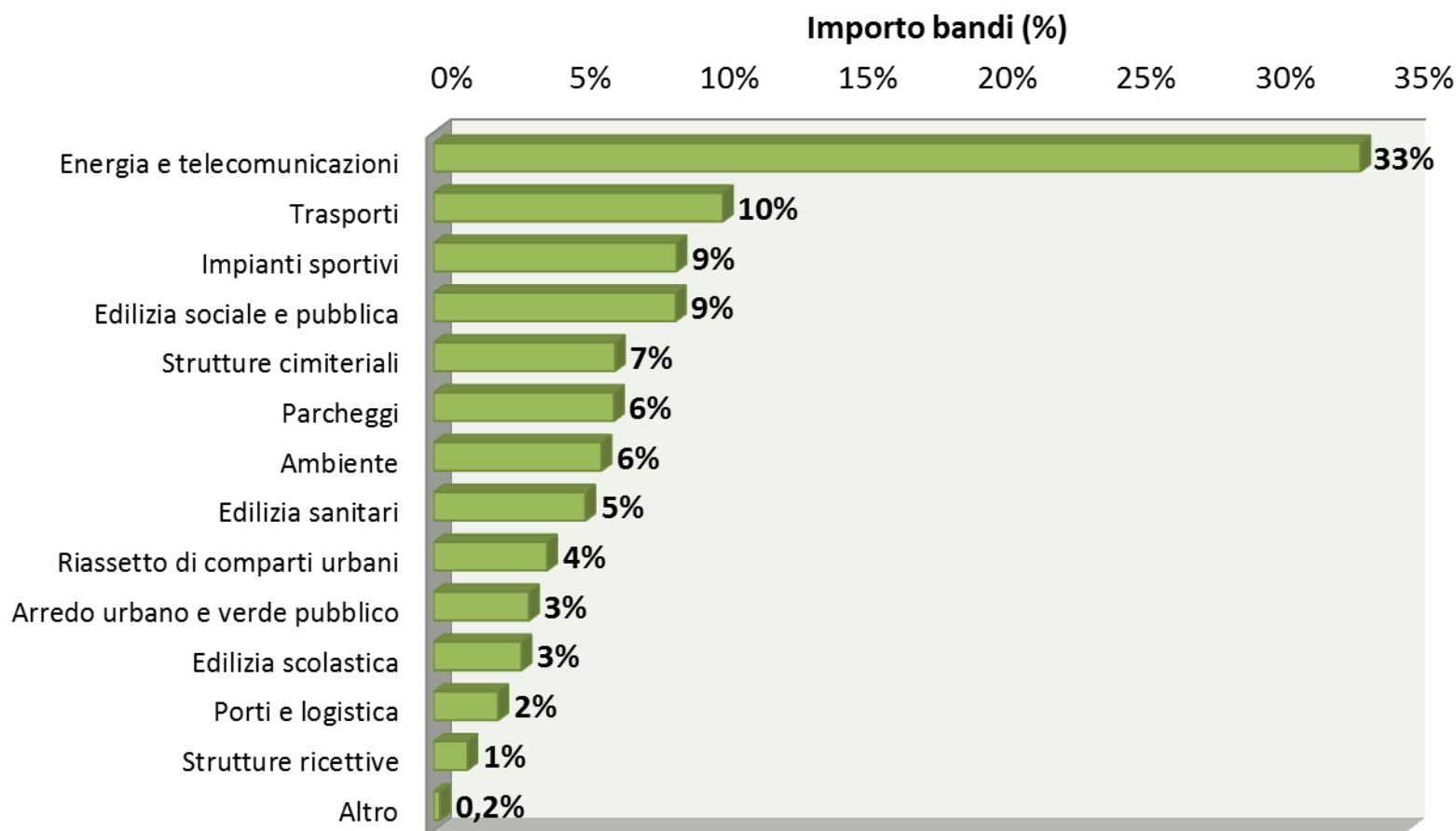
Alcuni bandi di gara dei comuni aggiudicati

| Stazione appaltante | Oggetto | Importo (euro) |
|--|---|----------------|
| COMUNE DI MILANO | Affidamento in concessione del servizio di distribuzione del gas naturale nell'ambito territoriale di Milano 1 Città e Impianto di Milano | 1.369.189.961 |
| COMUNE DI ROMA CAPITALE | Affidamento in concessione del servizio di distribuzione del gas metano nel territorio di Roma Capitale. | 1.245.400.000 |
| COMUNE DI FIRENZE | Gara ai sensi dell'art. 37 quater della L. 109/94 per la progettazione esecutiva, costruzione e gestione di un sistema integrato di tranvia nei territori dei comuni di Firenze e Scandicci con il sistema del project financing. Costruzione linee 2 e 3 primo lotto e gestione linee, 1, 2 e 3 primo lotto. | 252.494.462 |
| COMUNE DI LEGNANO | Concessione del servizio di distribuzione del gas metano nei territori dei comuni di Legnano, Parabiago, Villa Cortese, Vittuone, Buscate, Arconate, Rescaldina, Magnago, Canegrate, Abbiategrasso, Morimondo, Ozzero, Magenta, Mesero e Boffalora sopra Ticino. | 144.411.063 |
| COMUNE DI MILANO - COMMISSARIATO PER L'EMERGENZA DEL TRAFFICO E DELLA MOBILITÀ NELLA CITTÀ DI MILANO | Gara ai sensi dell'art. 37 quater della L. 109/94 per la concessione di progettazione definitiva ed esecutiva, la costruzione e la gestione della linea 5 della metropolitana di Milano (M5), con il sistema del project financing. | 503.140.000 |

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

I settori di intervento del PPP comunale

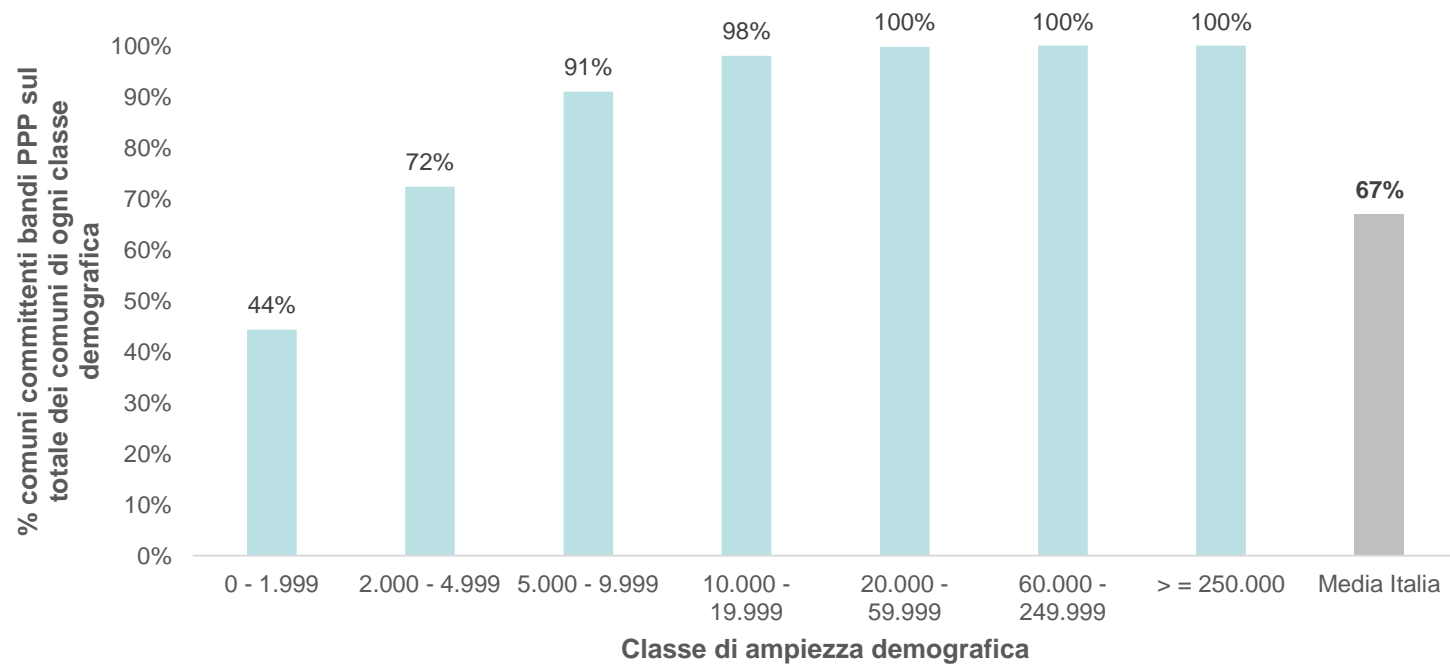
Mercato PPP dei comuni, importo bandi di gara pubblicati (valori percentuali), per settore, somma 2002-2017



I comuni committenti PPP per taglia demografica

- Il 67% dei comuni italiani ha attivato almeno una iniziativa PPP tra il 2002 ed il 2017.
- Al crescere delle dimensioni demografiche aumenta il numero di comuni che ha sperimentato un PPP: oltre ai 20.000 abitanti tutti i comuni vantano almeno un'esperienza di PPP tra il 2002 ed il 2017.

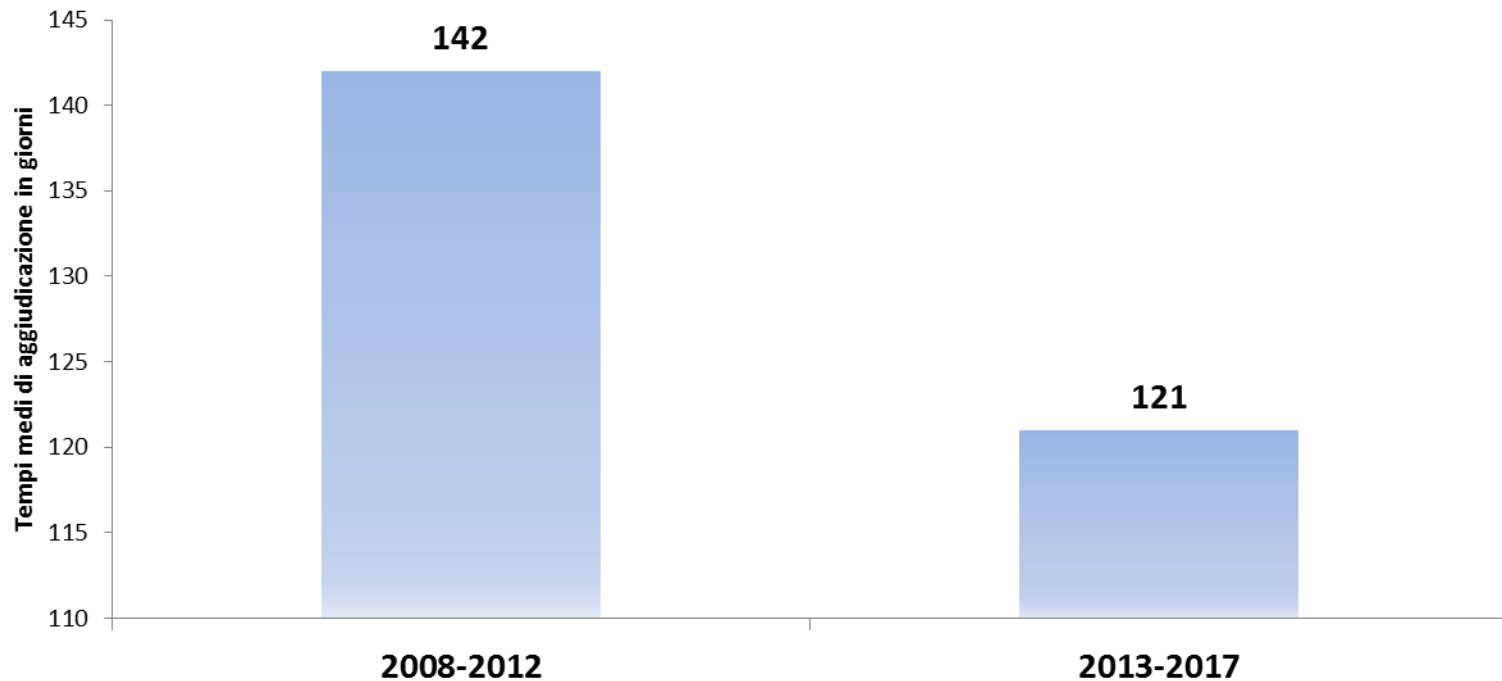
I comuni coinvolti almeno una volta come committenti di bandi PPP nel periodo 2002-2017, per classe demografica



Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

PPP Comuni: tempi medi di aggiudicazione

Mercato PPP dei comuni, tempi medi di aggiudicazione in giorni dei casi monitorati, 2008-2012 e 2013-2017



I tempi medi di aggiudicazione dei PPP comunali si sono ridotti di 21 giorni (-15%), passando dai 142 giorni del periodo 2008-2012 ai 121 del periodo 2013-2017.

Conclusioni - Vantaggi

- **Addizionalità di risorse (private)** che amplificano la capacità d'incidenza delle risorse pubbliche con conseguente contrazione dei tempi di realizzazione, in quanto i PPP possono recare un importante finanziamento supplementare a integrazione delle dotazioni di bilancio tradizionali.
- **Patrimonio di *know how*** - professionalizzazione dell'intervento pubblico che aggiunge alle proprie competenze e informazioni quelle che mutua dagli operatori di mercato;
- Maggiore garanzia di **realizzazione nei modi e nei tempi** concordati e di **gestione efficiente dell'opera e/o del servizio** - solo alla realizzazione dell'opera e da una sua gestione profittevole i concessionari potranno trovare soddisfazione economica.
- **Condivisione dei rischi** con il partner privato ed **ottimizzazione dei costi** lungo tutto l'arco di vita dei progetti;
- Possibilità di **migliorare il livello della manutenzione e dei servizi** rispetto ai progetti tradizionali, grazie all'approccio basato sull'intero ciclo di vita.

Conclusioni – Criticità

- **Squilibrio nell'allocazione dei rischi** tra partner pubblico e privato soprattutto quando si tenta di usare il PPP come grimaldello per la privatizzazione dei profitti e collettivizzazione delle perdite;
- Il PPP è un **ambito complesso e ad elevata specializzazione**. Richiede professionalità «ad hoc» con la giusta esperienza, di cui – troppo spesso - la PA non dispone o non dispone in misura sufficiente;
- Ritardi, contenziosi e **instabilità politica e programmatica** possono incrementare i costi o rendere non più conveniente l'iniziativa e determinarne anche il fallimento;

PPP: Che fare?

- Migliorare la **capacità amministrativa** e le **competenze tecniche** degli enti concedenti al fine di garantire lo svolgimento di una efficace ed efficiente funzione di programmazione, progettazione valutazione e controllo;
- **Accrescere la capacità di dialogare con le controparti – Accountability** (sviluppare costantemente le analisi dei fabbisogni e le linee d'azione perseguite dall'ente, anche attraverso processi partecipati, al fine di orientare un'innovazione coerente da parte del settore privato e operazioni equilibrate).
- **Valutare il progetto e tutte le alternative possibili** (valutare le opzioni: appalto o PPP?), dimostrare che il PPP garantisce il miglior rapporto benefici/costi e tutela l'interesse pubblico;
- **Sviluppare una banca dati** per il monitoraggio del rischio sia in fase di costruzione che di gestione, anche utilizzando i dati raccolti da ANAC su variazione dei contratti, per costruire metriche dell'impatto del rischio e delle sue probabilità di accadimento che possono facilitare la valutazione di convenienza "risk adjusted" delle operazioni di PPP rispetto ad altre forme di *procurement* (Value for Money).
- **Rendere più stabile e meno frammentata la normativa** e prevedere un congruo periodo transitorio della disciplina e una costante azione di **assistenza e formazione del personale**;
- **Aiutare i committenti con strumenti standardizzati non vincolanti** (procedure standard e contratti tipo e supporto che potrebbero permettere, anche ai piccoli enti ed a personale non del tutto esperto, di fare delle valutazioni).
- Fare emergere l'approccio dell'imprenditorialità premiando l'assunzione di rischio e l'innovazione da parte del privato anche attraverso i **benefit sharing**.



iFEL Fondazione ANCI

**Istituto per la Finanza
e l'Economia Locale**

Piazza San Lorenzo in Lucina, 26

00186 Roma (RM)

Tel. 06.688161

Fax 06.6833857

e-mail: info@fondazioneifel.it

www.fondazioneifel.it