

## I gap del PPP e le Proposte di MP3

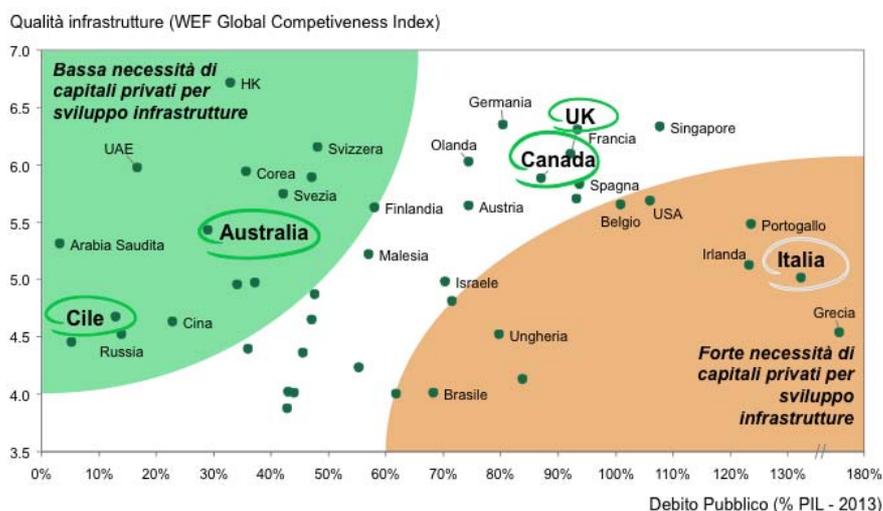
di Veronica Vecchi, Guido Corbetta e Stefano Caselli, Università Bocconi – Public Private Partnership Monitor e Marco Airoidi, BCG<sup>1</sup>

MP3 è l'Osservatorio sulle Partnership Pubblico Privato dell'Università Bocconi in partnership con Cassa Depositi e Prestiti, Boston Consulting Group e Ernst & Young.

### Il contesto e i gap

A parità di risorse investite, l'Italia ha un gap infrastrutturale del 15-20% rispetto agli altri paesi europei (Banca d'Italia, 2012) come conseguenza di una spesa inefficiente. E questo gap, secondo la Corte dei Conti, peggiorerà: gli investimenti fissi lordi sono passati dal 2,1% su PIL nel 2010 all'1,9% nel 2012 e le stime prevedono un crollo all'1,6% nel 2017. Vi è una convergenza di opinioni sul fatto che una risposta alla carenza e inefficienza della spesa per investimenti potrebbe venire dalle Partnership Pubblico Privato (PPP, il cui modello di riferimento principale sono le concessioni di costruzione e gestione finanziate in project financing), a patto che si chiudano alcuni gap che ne ostacolano l'utilizzo in Italia.

Figura 1: qualità delle infrastrutture e debito pubblico



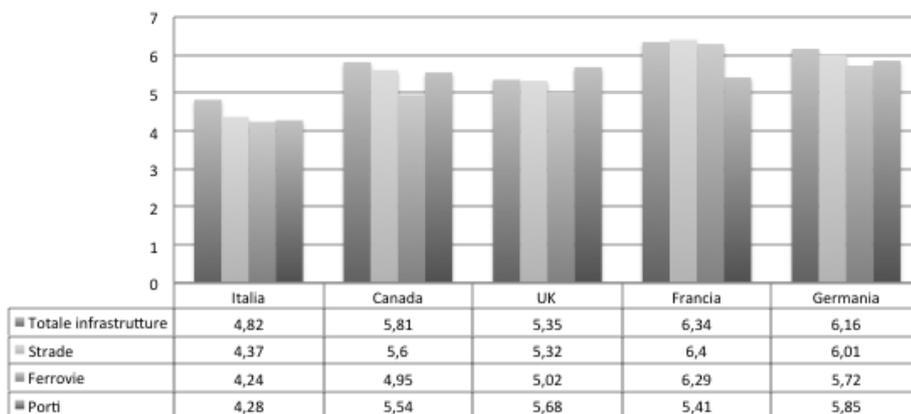
<sup>1</sup> Veronica Vecchi è Professore presso la scuola di management dell'Università Bocconi e coordinatore dell'Osservatorio sulle PPP

Guido Corbetta è Professore Ordinario di Strategia presso l'Università Bocconi e direttore scientifico dell'Osservatorio sulle PPP

Stefano Caselli è Professore Ordinario di Banking & Finance presso l'Università Bocconi e Prorettore alle Relazioni Internazionali

Marco Airoidi è Partner di BCG e membro della practice internazionale di BCG sulle infrastrutture

Figura 2: qualità delle infrastrutture (fonte: WEF, 2013)



Tra l'altro le partnership potrebbero fungere da volano per l'attrazione di capitali esteri. Una recente indagine (Prequin settembre 2013) evidenzia che su 450 investitori internazionali, il 58% prevede di aumentare l'allocazione di fondi alle infrastrutture nei prossimi mesi, ma solo se si trovano buoni progetti.

Manca una politica chiara a favore del PPP e quindi una pipeline di progetti fattibili e bancabili secondo modelli di partnership (gap di programmazione); il sistema di regole è stratificato e non coordinato e vi è una polverizzazione di competenze tra istituzioni (gap di governance). L'utilizzo emergenziale del PPP, la dominanza degli operatori industriali (del settore delle costruzioni) e lo scarso coinvolgimento delle istituzioni finanziarie non consente di utilizzare il PPP come strumento per allocare i rischi in modo bilanciato, stimolando processi di innovazione e scrematura del mercato a favore delle imprese più competitive (gap di selezione). Infine, lo sbilanciamento di competenze e non conoscenza reciproca tra operatori pubblici e privati (gap di partnership), la scarsa trasparenza sulle operazioni di PPP e la prevalenza di approccio burocratico nella PA (gap di comunicazione) ostacolano l'attrazione di operatori e capitali esteri.

Figura 3: I gap del PPP



## **Le soluzioni**

Le possibili soluzioni a questi gap sono quattro. Si tratta di soluzioni condivise dai ricercatori di MP3 con alcuni dei principali stakeholders, tra cui CDP, BEI; Autostrade per citarne alcuni.

Esse partono dal presupposto che il PPP non è solo una modalità di finanziamento che consente di integrare risorse pubbliche, ma anche un approccio capace soprattutto (seppure potenzialmente) di portare maggiore qualità ed efficienza nella gestione dei servizi pubblici, come dimostra il fatto che i migliori esempi di applicazioni del PPP sono avvenuti in contesti di adeguata disponibilità di capitali pubblici.

È prioritario partire dalla creazione di un ecosistema trasparente, stabile e certo. In questa direzione, la prima mossa potrebbe essere la costituzione di un “soggetto nazionale” a cui assegnare le funzioni di definizione della policy, supporto tecnico, capacity building, raccordo con il mercato.

A cascata, servono poi un sistema di certificazione delle competenze che consenta di innalzare le capacità dei manager pubblici chiamati a gestire gare e contratti; un codice unico del PPP che diventi il punto di riferimento per tutte le norme in materia e un fondo di equity pubblico-privato che intervenga nella fase di sviluppo, senza generare effetti spiazzamento sugli operatori di mercato (il cosiddetto crowding out effect).

## **Caratteristiche del “soggetto nazionale”**

Esso deve avere un ruolo di supporto tecnico obbligatorio per le infrastrutture chiave e facoltativo negli altri casi, intervenendo sia ex ante nella valutazione di fattibilità e finanziabilità (e quindi nell’identificazione delle opere che sono suscettibili di essere realizzate in PPP), sia successivamente nella fase di gara e poi nel monitoraggio dei contratti.

Deve essere autorevole e indipendente e muoversi in modo rapido e snello. In altre parole, il suo intervento non dovrebbe essere calato dall’alto, ma ricercato e voluto dalle amministrazioni. Potrebbe essere dotato anche di poteri sostitutivi ad acta, ovvero con la possibilità di intervento nei casi più gravi. Dovrà poi essere in grado di attirare i professionisti più esperti ed essere dotato di risorse adeguate per utilizzare i migliori servizi offerti dal mercato. Questo soggetto dovrebbe essere una sorta di “cervello del PPP”: grazie alle sue elevate competenze, esso potrebbe coordinare, in raccordo con altre istituzioni (Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, Agenzia Entrate, Ragioneria dello Stato, Corte dei Conti, Authority dei trasporti etc...), l’aggiornamento del quadro normativo e definire linee guida, procedure e contratti tipo per investimenti di piccola taglia (in coordinamento con soggetti a livello regionale e locale). Inoltre, esso potrebbe fungere da “forum” permanente di confronto con il mercato per recepire opportunità e criticità e coordinare il processo di input normativo. Fondamentale sarà, poi, il ruolo che questo soggetto potrà giocare sui mercati internazionali per l’attrazione di capitali e la promozione di investimenti domestici.

La creazione di questo soggetto richiede una forte volontà politica. Non deve essere un ulteriore tassello nello scacchiere istituzionale, difficilmente giustificabile in un momento in cui l'attenzione è posta sulla semplificazione e sulla riduzione dei costi, ma piuttosto l'attore di riferimento, autorevole, competente, indipendente e legittimato, a trainare lo sviluppo infrastrutturale e l'attrazione di capitali.

Inoltre, è indubbio che questo soggetto nazionale dovrà coordinarsi anche con soggetti di riferimento a livello nazionale, anche perché la media dei progetti in PPP realizzati in Italia ha un valore inferiore ai 20 milioni di euro.

Pertanto, è importante che le Regioni si impegnino a potenziare o introdurre soggetti specializzati nella programmazione degli interventi, strutturazione delle gare, gestione e monitoraggio dei contratti, che siano punto di riferimento per le amministrazioni locali, anche facendo leva sul supporto del "soggetto tecnico" nazionale. Tra l'altro esistono già esempi molto interessanti, in Lombardia con Finlombarda e in Veneto con il NUVV.

.....  
*Le funzioni del soggetto nazionale in sintesi*

- Definizione della policy
  - coordinamento degli input normativi
  - mantenimento/adequamento del corpus normativo in raccordo con le istituzioni competenti
- Supporto tecnico obbligatorio e facoltativo
  - pre gara (fattibilità), gara, gestione e monitoraggio del contratto
  - intervento in caso di "procedure incagliate"
  - coordinamento con soggetti istituzionali nazionali e regionali per definizione linee guida e standard
- Capacity building
  - monitoraggio operazioni, analisi e diffusione conoscenze (costruzione e mantenimento del body of knowledge sul PPP)
  - certificazione competenze
- Raccordo con il mercato
  - marketing internazionale
  - tavolo permanente con operatori e associazioni per raccogliere istanze e fluidificare i processi

### **Codice Unico del PPP**

Il processo di recepimento della nuova direttiva sulle concessioni, che dovrà avvenire nei prossimi due anni, potrebbe rappresentare l'occasione per un riordino del corpus normativo che disciplina i tasselli che entrano in gioco nel processo di strutturazione, selezione e gestione di un progetto in PPP.

Il codice potrebbe rappresentare il Testo Unico del PPP attraverso il quale recepire la direttiva comunitaria, la cui impostazione dovrebbe essere mantenuta quanto più possibile "intatta", al fine di creare un quadro normativo allineato a quello internazionale/europeo, e coordinare anche altri elementi normativi e fiscali di rilevante importanza per un utilizzo adeguato del PPP, che in questo momento appaiono scoordinati (uno per tutti la disciplina fiscale).

Lo sforzo normativo dovrebbe consentire di offrire modelli procedurali che fondati sulla “discrezionalità amministrativa”, elemento che è riconosciuto dalla Costituzione e che oggi non viene erroneamente esercitato per timori di ricorso. Tra l’altro l’effettivo esercizio della discrezionalità amministrativa e quindi di procedure più flessibili come quelle negoziate potrebbe essere rafforzato dal ruolo del “soggetto nazionale” e da un serio processo di investimento in competenze.

### **Certificazione della competenze**

A livello internazionale, è crescente l’attenzione verso la certificazione di competenze delle professioni non ordinistiche. L’ambito del PPP è caratterizzato da una moltitudine di professioni con esperienze, profili e background molto diversi e tra l’altro la forte asimmetria informativa data dalla complessità del PPP e dall’assenza di dati sulla effettiva performance dei progetti non consente di selezionare in modo adeguato i professionisti.

La certificazione delle competenze, in prima battuta dei funzionari e dirigenti pubblici e consulenti della PA che operano nel PPP, può essere una risposta per:

- dotare la PA di competenze adeguate a gestire la complessità di queste operazioni e requisito per “assumere” ruoli nel settore pubblico
- ridurre situazioni clientelari nei rapporti di consulenza e migliorare la trasparenza e la meritocrazia
- innalzare la qualità della formazione (essendo la formazione un prodotto intangibile e il PPP un ambito complesso si possono creare situazioni di azzardo morale), ma anche per valorizzare le competenze maturate sul campo dai professionisti.

Nell’ambito dell’imminente programmazione comunitaria possono essere individuate le risorse per mettere a punto il “body of knowledge” necessario ad avviare il processo di certificazione e per testarlo. Tra l’altro il capacity building è una delle priorità della nuova programmazione dei fondi comunitari. E il “soggetto nazionale” potrebbe assumere ruolo di certificatore delle competenze – il soggetto certificatore deve essere, infatti, soggetto esterno e autonomo rispetto ai soggetti che erogano formazione.

La certificazione delle competenze dei professionisti operativi nel PPP è una soluzione individuata anche dalla World Bank per sostenere la corretta ed efficace applicazione del PPP nei paesi emergenti beneficiari dei suoi finanziamenti.

### **Fondo di equity pubblico - privato**

Credit crunch e Basilea 3 rendono problematico l’accesso ai capitali: questo impone maggiori quote di equity nelle strutture finanziarie dei progetti.

E’ noto il crollo in Europa dei financial close negli ultimi anni, com’è nota la difficoltà a strutturare operazioni secondo logiche di project financing in Italia.

In Italia, tra l’altro, la fase di sviluppo del progetto, che già di per sé è molto rischiosa, è percepita oltremodo problematica.

Il Governo inglese, nell’ambito della nuova politica sul PPP – PF2, ha da poco istituito una Equity Unit in seno a HM Treasury che gestisca i suoi investimenti in equity per sostenere lo sviluppo di operazioni di PPP, l’attrazione di equity privato e la bancabilità dei progetti.

Pertanto la costituzione di un fondo di equity misto pubblico privato potrebbe rappresentare una interessante risposta per sostenere lo sviluppo delle operazioni di PPP in Italia. Tra l'altro l'intervento di investitori di tipo finanziario nello sviluppo delle operazioni di PPP (fase di negoziazione con l'amministrazione, fase di progettazione e costruzione) potrebbe aiutare la bancabilità del progetto.

Un investimento pubblico nell'ordine dei 50 milioni di euro potrebbe generare, con una leva 1:10, un volume di risorse da investire in equity per 500 milioni di euro, i quali a loro volta potrebbero servire per attirare nel settore debito per 1,5 miliardi di euro (considerando una leva finanziaria media per i progetti di PPP del 75%-70%).

*Figura 4: Alcune regole per affrontare il cambiamento*

**Pensare in termini di processi di sviluppo, non di agenzie di sviluppo**

- La costituzione di un soggetto unico a livello nazionale non deve creare illusioni. Esso potrà essere un ingrediente importante, ma serve anche la creazione di una rete di attori per il funzionamento armonico di un sistema. Appare fondamentale quindi l'investimento in competenze.

**Pensare al sistema e ai building block non ad azioni specifiche e dettagli**

- Minuziosi interventi normativi – correttivi o bandi/contratti standard non consentono di generare il cambiamento. E' necessario ripartire dal contesto e dall'ecosistema.

**Definire le misure partendo dai bisogni (street level)**

- Importante definire le misure sulla base della comprensione dei problemi, delle priorità e del loro grado di interdipendenza. Partire dall'ecosistema significa partire dalla fondamenta per costruire un sistema in grado di dar risposta ai problemi che hanno ostacolato il PPP. Inoltre le misure identificate consentirebbero di usare il PPP per chiudere il gap infrastrutturale e per dotare il paese di un sistema efficiente ed efficace di investimenti.

**Pensare agli impatti e non all'effetto annuncio**

- I risultati di un processo di questo tipo (che parte dagli elementi fondanti) genera risultati nel medio termine. Questo richiede una forte leadership politica e commitment.