

OSSERVATORIO SUI CONTRATTI PUBBLICI E LA SOSTENIBILITÀ

PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO E PIANO ECONOMICO FINANZIARIO

15 FEBBRAIO 2022 ORE 10.00 - 13.00

Università Bocconi

Sala riunioni 4E4SR03 Via Röntgen 1

PPP – PEF e analisi dei rischi

Ing. Marcello Bottazzi Presidente del Comitato Tecnico Scientifico **AIBA**

Associazione italiana dei Brokers di Assicurazione e Riassicurazione

Partenariato Pubblico Privato

Quale che sia l'attività oggetto del PPP (Partenariato Pubblico Privato) il tratto comune è che si tratta solitamente di utilizzo di specifici investimenti caratterizzati da un'elevata complessità strutturale. Il progetto deve manifestare **elevati livelli di certezza** e una **efficace gestione dei rischi** legati all'iniziativa.

Le principali garanzie connesse all'operazione sono di natura contrattuale piuttosto che di natura reale, mentre la fase preliminare dell'operazione consta di un importante processo di negoziazione tra i diversi soggetti coinvolti (Autorità Pubbliche, promotori, concessionari, banche, controparti commerciali etc.), avente una durata variabile e volto alla ripartizione dei rischi dell'iniziativa tra i diversi partecipanti.

PPP - PEF e Rischi

Riprendo gli elementi essenziali molto ben evidenziati dal Dr. Tramontana :

- flessibilità dei contratti di Ppp;
- equilibrio economico-finanziario per l'intera durata del rapporto contrattuale;
- ruolo determinante del Pef;
- modificabilità del contratto di Ppp (art.175 CdC e normativa emergenziale Covid-19)
- rapporto delle modifiche con il Pef e l'equilibrio economico-finanziario.

La variazione rispetto alle previsioni costituisce un rischio, come da definizioni che seguono

ISO GUIDE 73:2009(E/F) Risk management — Vocabulary

1 Terms relating to risk

1.1 **risk: effect of uncertainty on objectives**

NOTE 1 An effect is a deviation from the expected — positive and/or negative.

NOTE 2 Objectives can have different aspects (such as financial, health and safety, and environmental goals) and can apply at different levels (such as strategic, organization-wide, project, product and process).

NOTE 3 Risk is often characterized by reference to potential events (3.5.1.3) and consequences (3.6.1.3), or a combination of these.

NOTE 4 Risk is often expressed in terms of a combination of the consequences of an event (including changes in circumstances) and the associated likelihood (3.6.1.1) of occurrence.

NOTE 5 **Uncertainty** is the state, even partial, of deficiency of information related to, understanding or knowledge of, an event, its consequence, or likelihood.

Ripartizione dei rischi nel PPP

Già nel 2004, Eurostat sottolineava questi punti:

- ✓ E' **inefficiente** tanto la ritenzione di tutti i rischi alla parte pubblica, quanto il suo trasferimento integrale alla parte privata;
- ✓ Attenta **valutazione ed allocazione dei rischi**, con metodi quantitativi adeguati;
- ✓ Un **rischio specifico** va allocato alla parte che lo sostiene al **costo minore**;

EUROSTAT: definizione dei rischi principali nel project financing

- ❖ **Rischio costruttivo (*construction risk*):**
Difformità della costruzione rispetto agli standard di progetto (tempi, costi, qualità, parametri tecnici), mancato completamento dell'opera;
- ❖ **Rischio di disponibilità (*availability risk*):**
Il concessionario non è in grado di erogare le prestazioni contrattuali per volume o per standard di qualità;
- ❖ **Rischio di domanda (*demand risk*):**
Minori incassi in fase gestionale per motivi indipendenti dalla qualità del servizio (presenza di alternative più convenienti per gli utenti, nuove tendenze del mercato, etc.)

Il Rischio d'impresa

- Comunicazione interpretativa della Commissione Europea (12.04.2000): “In una concessione di lavori l’alea relativa alla gestione viene trasferita al concessionario, che si assume il **rischio economico**”.
- D.Lgs. 50/2016 Art. 165. (Rischio ed equilibrio economico-finanziario nelle concessioni)
- 1. Nei contratti di concessione come definiti **all'articolo 3, comma 1, lettere uu) e vv)**, la maggior parte dei ricavi di gestione del concessionario proviene dalla vendita dei servizi resi al mercato. Tali contratti comportano il **trasferimento al concessionario del rischio operativo** definito dall'articolo 3, comma 1, lettera zz) riferito alla possibilità che, **in condizioni operative normali**, le variazioni relative ai costi e ai ricavi oggetto della concessione incidano sull'equilibrio del piano economico finanziario. Le variazioni devono essere, in ogni caso, in grado di incidere significativamente sul valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario.): D.Lgs. 163/06, art. 143 (ex L.109/94): La controprestazione a favore del concessionario consiste, di regola, unicamente nel diritto di **gestire funzionalmente e sfruttare economicamente l’opera**, eventualmente con un contributo pubblico in conto prezzo.
- Cfr. Dir 2014/23 considerando 20

ma come si definisce

Il «Rischio d'impresa»

- Nell'ambito del Risk Management il rischio d'impresa è in estrema sintesi come l'insieme delle variabili che rappresentano il **residual risk** o **retained risk** (*risk remaining after risk treatment*)
- E' oggetto di **risk retention** (*acceptance of the potential benefit of gain, or burden of loss, from a particular risk*)
- E di **risk acceptance** (*informed decision to take a particular risk*)
- È il vero oggetto del **RISK SHARING*** cioè della ripartizione dei rischi tra i vari soggetti che partecipano all'Impresa (**form of risk treatment involving the agreed distribution of risk with other parties* cfr. ISO GUIDE 73:2009 Risk management — Vocabulary)
- Allo stesso modo è definito nel Project Financing
- L'assicurazione è lo strumento più utilizzato di Risk Transfer

IL PROFILO FINANZIARIO DEI PROGETTI



Dr Fabio Accardi MASTER ANALISI E VALUTAZIONE DEI RISCHI NEL PF

**il trasferimento del rischio operativo
in capo al contraente privato determina il transito
del contratto dal campo degli appalti
a quello del partenariato pubblico privato,
ma i principi e quindi le considerazioni fondamentali
sui rischi e la loro gestione non cambiano**

Purtroppo nell'attuale CdC non c'è alcuna previsione specifica
circa la produzione di una completa

analisi dei rischi

ovviamente più o meno complessa a seconda della natura ed
oggetto dell'appalto, che ipotizzi anche le più opportune modalità
di trattamento e finanziamento dei rischi, tra cui la stipula di
polizze di assicurazione e l'ottenimento di fidejussioni

L'attuale CdC prescrive direttamente la produzione di garanzie fidejussorie (provvisoria e definitiva) e di polizze assicurative danni, (cfr. artt. 93, 103 e 104) ritenendo che ogni problema sia risolto con l'imposizione, in entrambi i casi, di «polizze tipo», che formulate conseguentemente secondo il principio «one size fits all» quando applicate in concreto evidenziano tutti i loro limiti

La carenza nell'approccio al problema si evidenzia e.g. nella delibera Anac n. 657 del 10 luglio 2019, nella quale discutendo della possibilità per le stazioni appaltanti di richiedere **forme di garanzia ulteriori** rispetto a quelle previste per legge, si dice che l'estensione delle garanzie è possibile, al verificarsi di *«circostanze particolari a fronte delle quali le stazioni appaltanti sono legittimate a richiedere tutele maggiori, sia estendendo l'importo di una garanzia esistente (art. 103, co. 7) sia richiedendo garanzie ulteriori e più specifiche (purché non irragionevoli o eccessivamente onerose)»*.

Circa l'irragionevolezza: dato che queste garanzie vengono richieste a terzi (banche ed assicuratori) mi sembra molto difficile che questi si prestino ad emettere garanzie o polizze manifestamente irragionevoli, una accurata analisi dei rischi è comunque la prima misura per evitare il problema.

Circa la eccessiva onerosità quale dovrebbe esserne il criterio di misura, e per chi dovrebbe essere onerosa? non certo per l'appaltatore perché il costo, incluso nell'offerta, sarà sostenuto dalla Stazione Appaltante.

Dato che il costo è correlato al rischio che si vuole trasferire, la SA dovrebbe chiedersi se lo ha correttamente misurato, in altre parole invertendo il sinallagma premio certo a fronte di sinistro incerto, quale valutazione è stata fatta del possibile ammontare degli esborsi, incerti e futuri, cui esporrebbe le finanze pubbliche a fronte del certo risparmio immediato.

Purtroppo la legislazione emergenziale ha considerato la diminuzione delle garanzie come foriera di maggiore efficienza, tutta da dimostrare, mentre l'effetto certo è di mettere maggiori rischi a carico delle pubbliche finanze.



Grazie dell'attenzione

MARCELLO BOTTAZZI

Marcello.bottazzi1@gmail.com