

I COMUNI COMMITTENTI DEI BANDI PPP

Walter Tortorella

Responsabile Dipartimento Studi Economia Territoriale IFEL

**La dimensione nazionale e comunale del
Partenariato Pubblico Privato**

martedì 16 gennaio 2018, ore 9:00-13:00

Sala Zuccari, Palazzo Giustiniani
via della Dogana Vecchia 29, Roma

Indice della presentazione

- *Le dinamiche di investimento in Italia*
- *Gli investimenti fissi lordi della PA*
- *Il mercato del PPP*

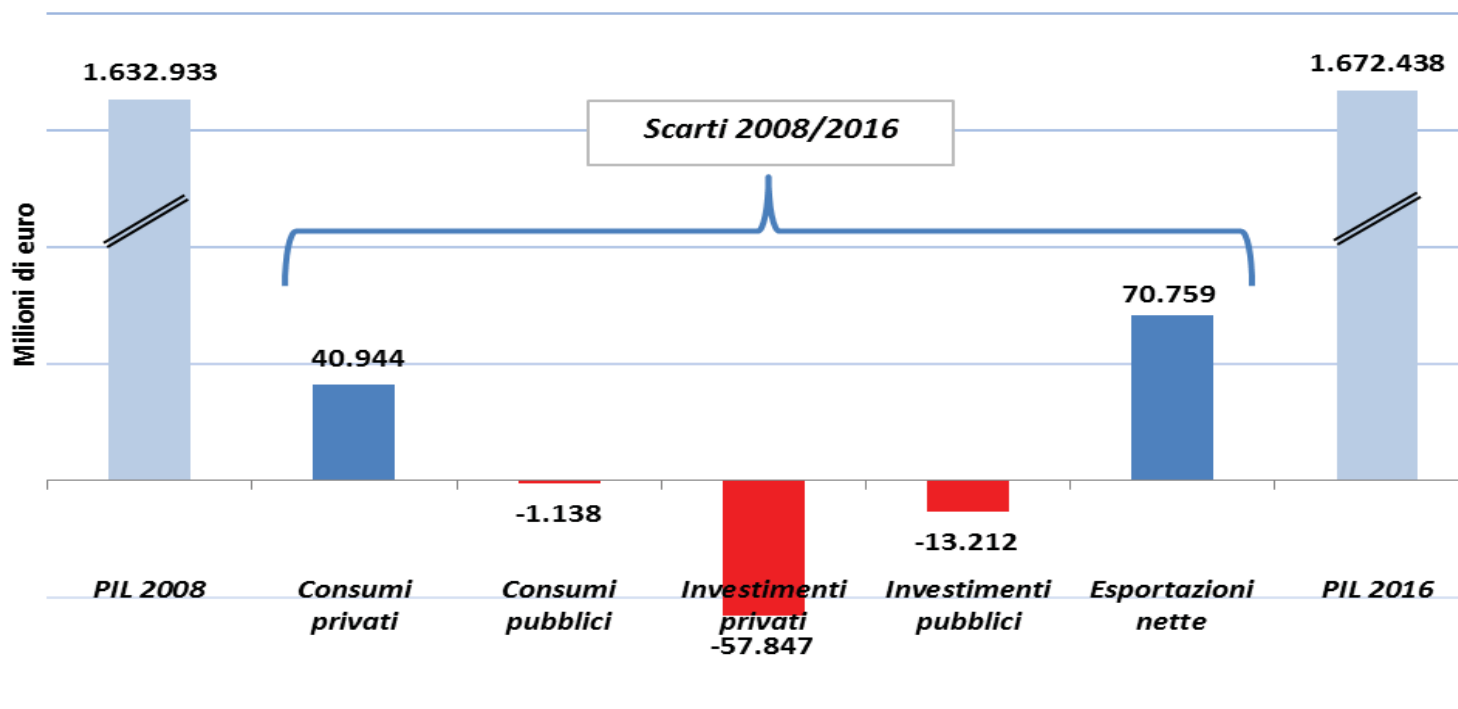
Le dinamiche di investimento in Italia



La caduta degli investimenti

Tra il 2008 e il 2016 la componente investimenti è quella che ha maggiormente influito negativamente sulla dinamica del PIL. Questi, infatti, si sono ridotti di **71 miliardi di euro**: circa **58 miliardi** sono riconducibili agli investimenti **privati** e oltre **13 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.

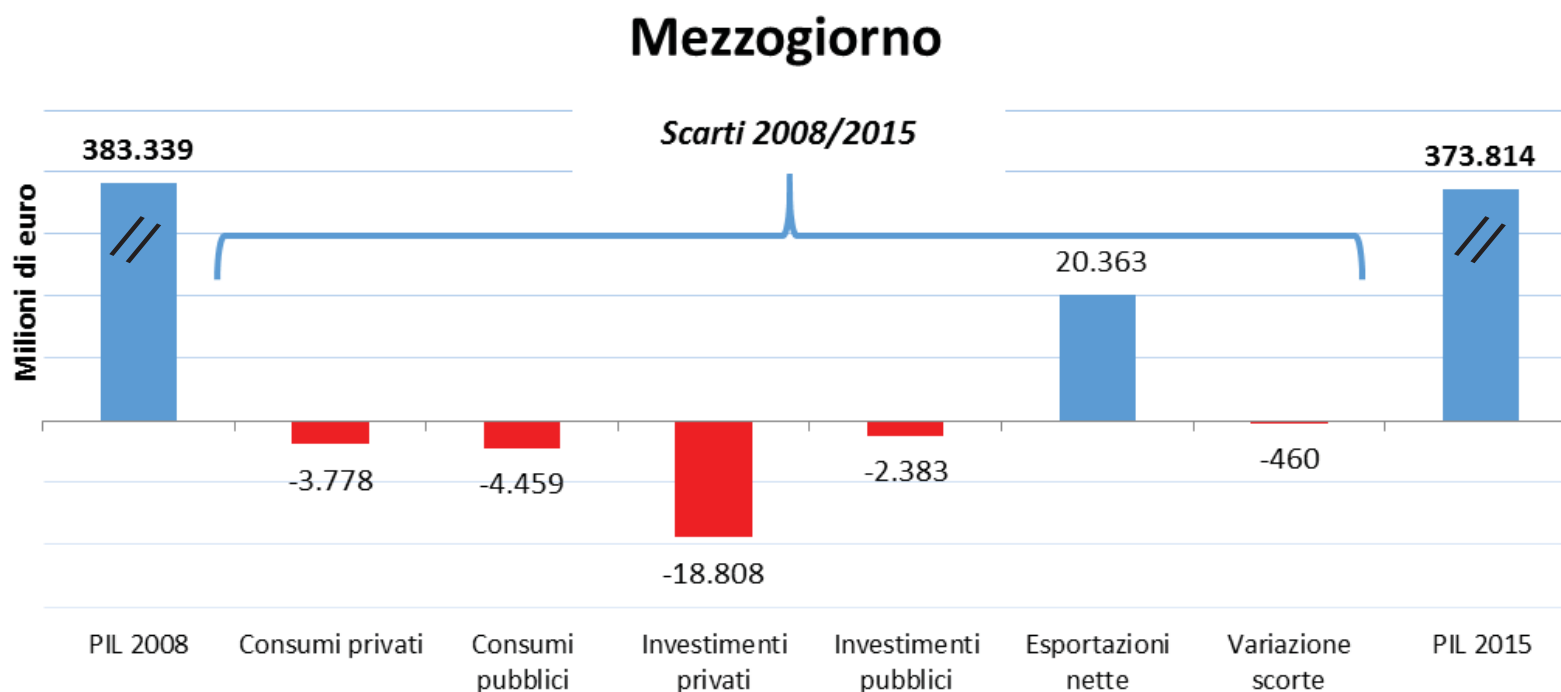
Variazione del PIL in Italia, confronto 2008/2016



Focus Mezzogiorno

Nelle regioni del Mezzogiorno, tra il 2008 e il 2015, **solo le esportazioni nette hanno subito un incremento (+20,3 mld euro)**. Nello stesso periodo gli **investimenti privati sono diminuiti di 18,8 miliardi di euro** e quelli **pubblici di 2,3 mld.**

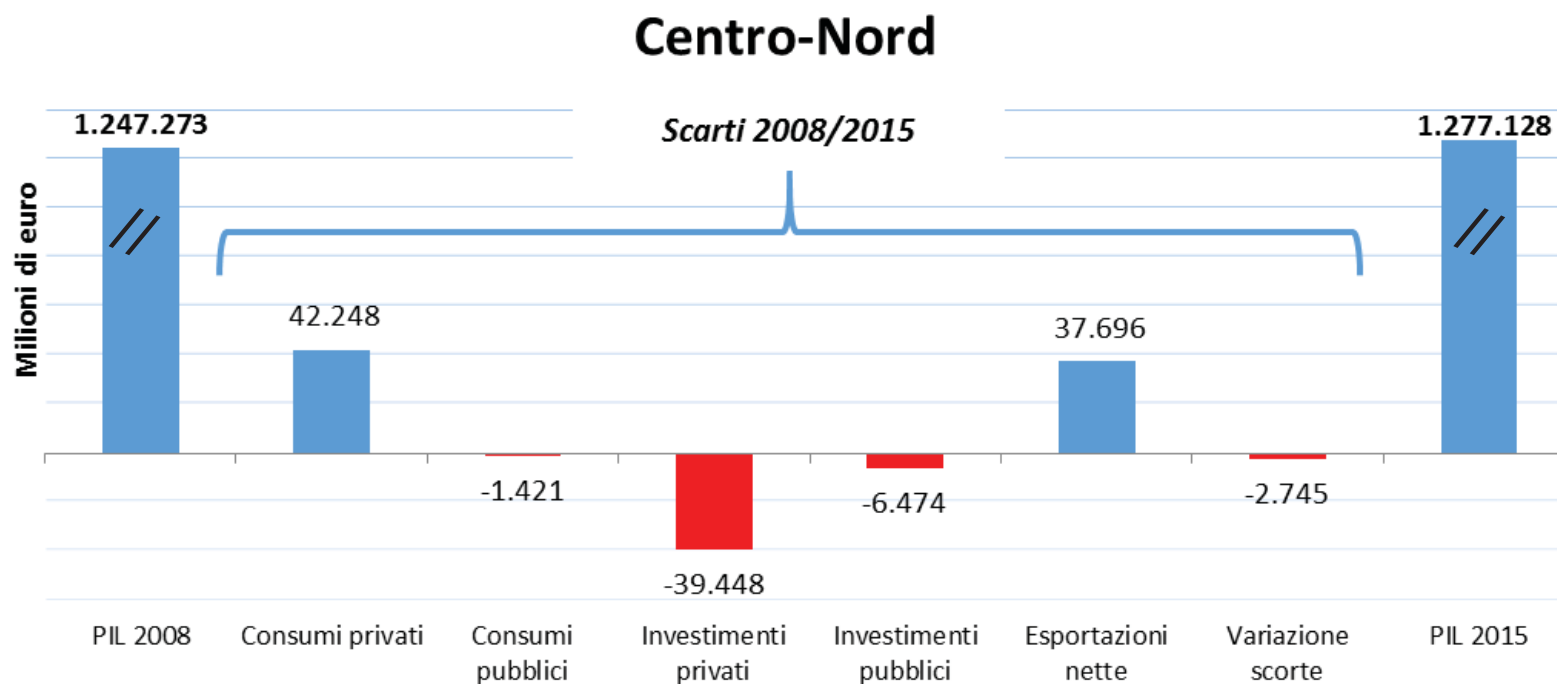
Variazione del PIL nelle regioni del Mezzogiorno, confronto 2008/2015



Focus Centro-Nord

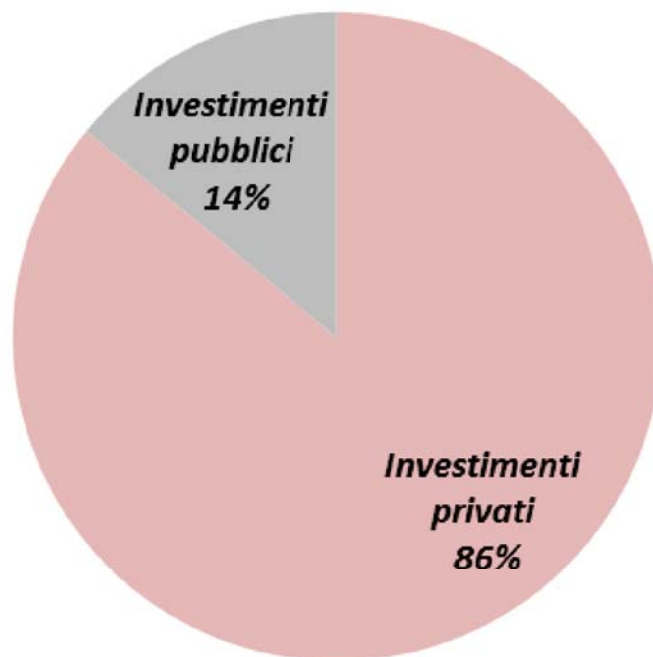
Nelle regioni del Centro-Nord, tra il 2008 e il 2015, gli **investimenti privati diminuiscono di 39 miliardi** di euro e quelli **pubblici di 6,4 mld**. Al contrario del Mezzogiorno, **nel Centro-Nord i consumi privati crescono (+42 mld)** insieme alle esportazioni nette (+37 mld).

Variazione del PIL nelle regioni del Centro-Nord, confronto 2008/2015



Investimenti pubblici e privati

Composizione percentuale degli investimenti: pubblici e privati, media 2008-2016

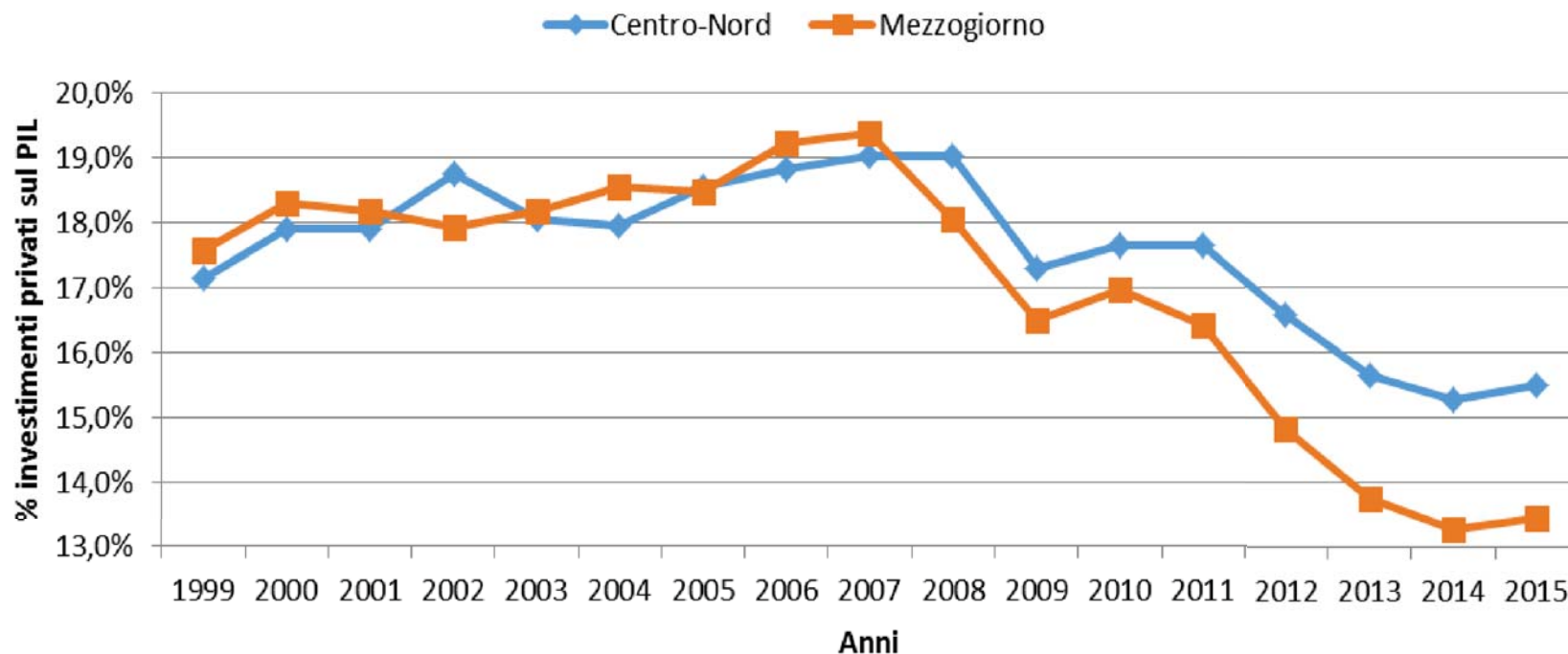


Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Istat, anni vari

Nel periodo **2008-2016** gli **investimenti privati** corrispondono in media all'**86% del totale** degli investimenti del Paese (si tratta mediamente di circa **260mld di euro** su oltre 300mld di euro).

L'andamento degli investimenti privati in Italia, dal 1999 al 2015

Investimenti privati in percentuale del PIL, per ripartizione geografica, 1999-2015

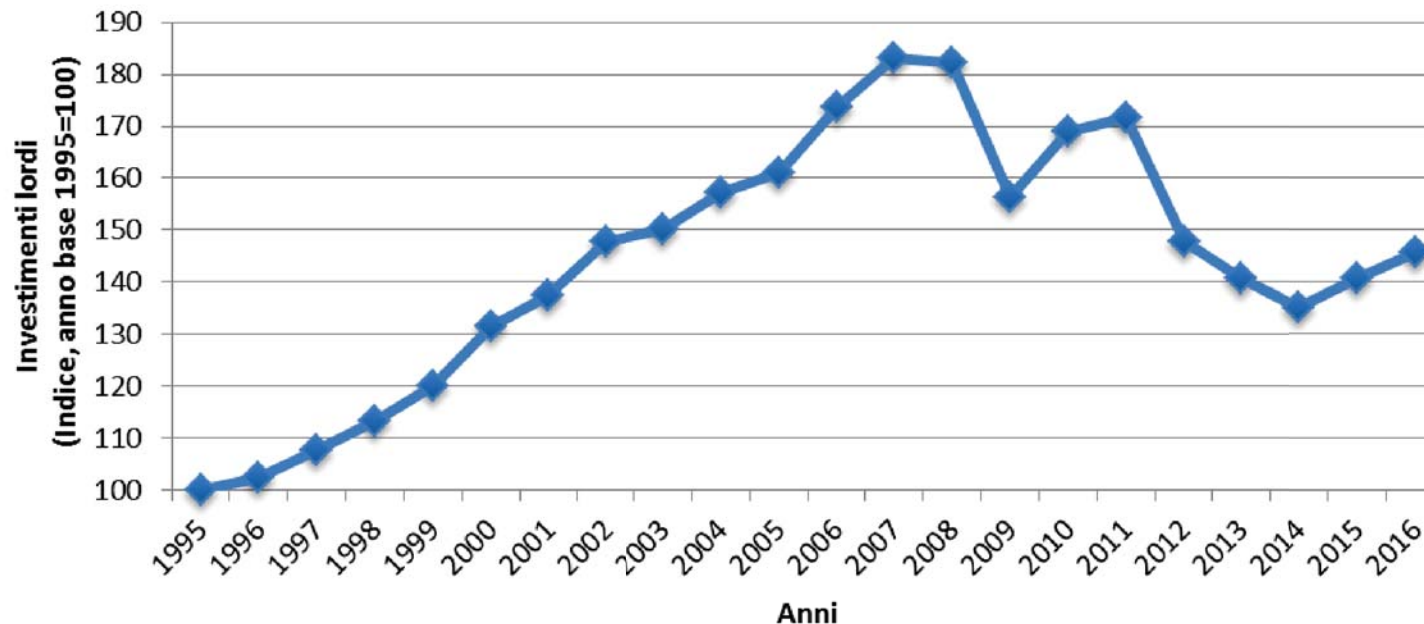


Fonte: elaborazione IFEL- Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Istat, anni vari

Dal 2008 è evidente il crollo degli investimenti privati in Italia, con una contrazione molto significativa specialmente nel Mezzogiorno: in tale area gli investimenti privati sul PIL raggiungono nel 2015 il 13,5%, ossia 6 punti percentuali in meno rispetto al picco del 2007.

L'andamento degli investimenti lordi in Italia dal 1995 al 2016

Gli investimenti lordi in Italia (indice anno base 1995=100), 1995-2016



Fonte: elaborazione IFEL- Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Istat, anni vari

Dopo un andamento sempre positivo degli investimenti lordi in Italia dal 1995 fino al 2007, a cui segue una dinamica altalenante, a partire **dal 2015 gli investimenti sono tornati a crescere. Nel 2016 sono ai livelli del 2002.**

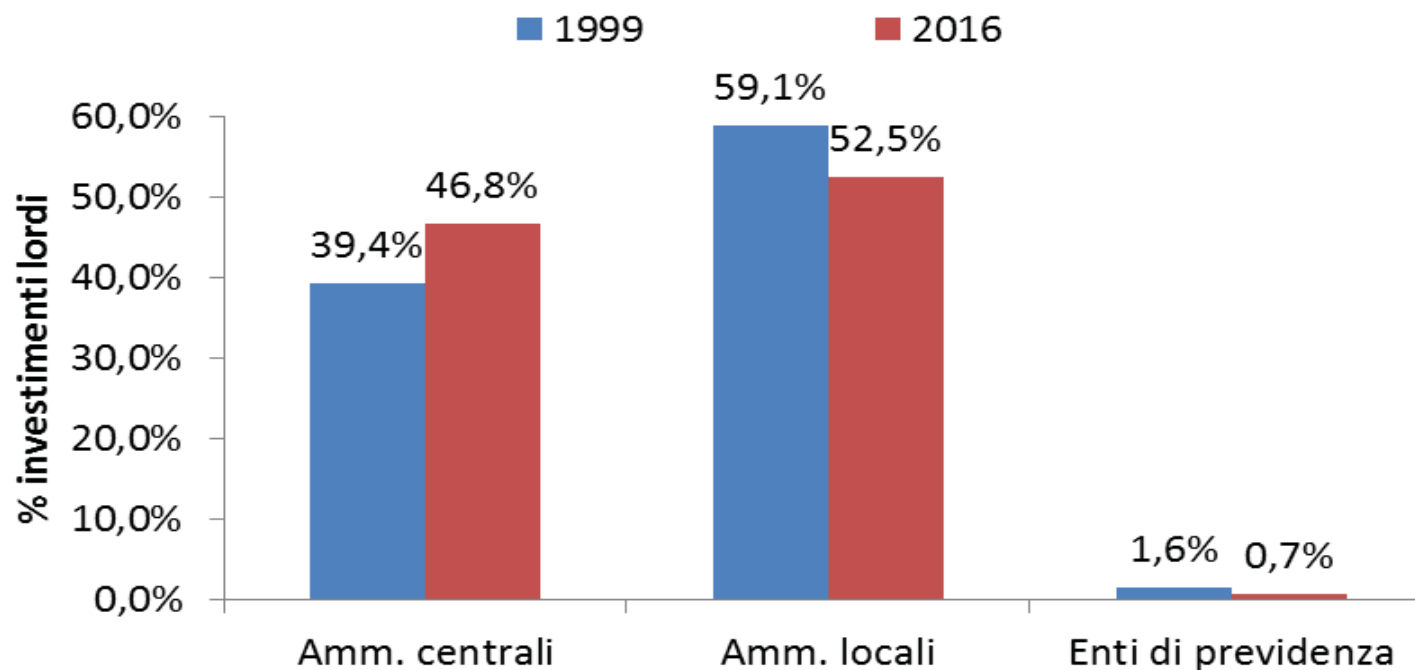
Gli investimenti fissi lordi della PA



Composizione percentuale degli investimenti lordi tra amministrazioni pubbliche

Su un totale di **oltre 35 miliardi di euro di investimenti lordi nel 2016**, le amministrazioni pubbliche **centrali** contribuiscono per il **46,8%** (17 miliardi di euro), quelle **locali** per il **52,5%** (19 miliardi di euro) e gli enti di previdenza per lo **0,7%** (250 milioni di euro).

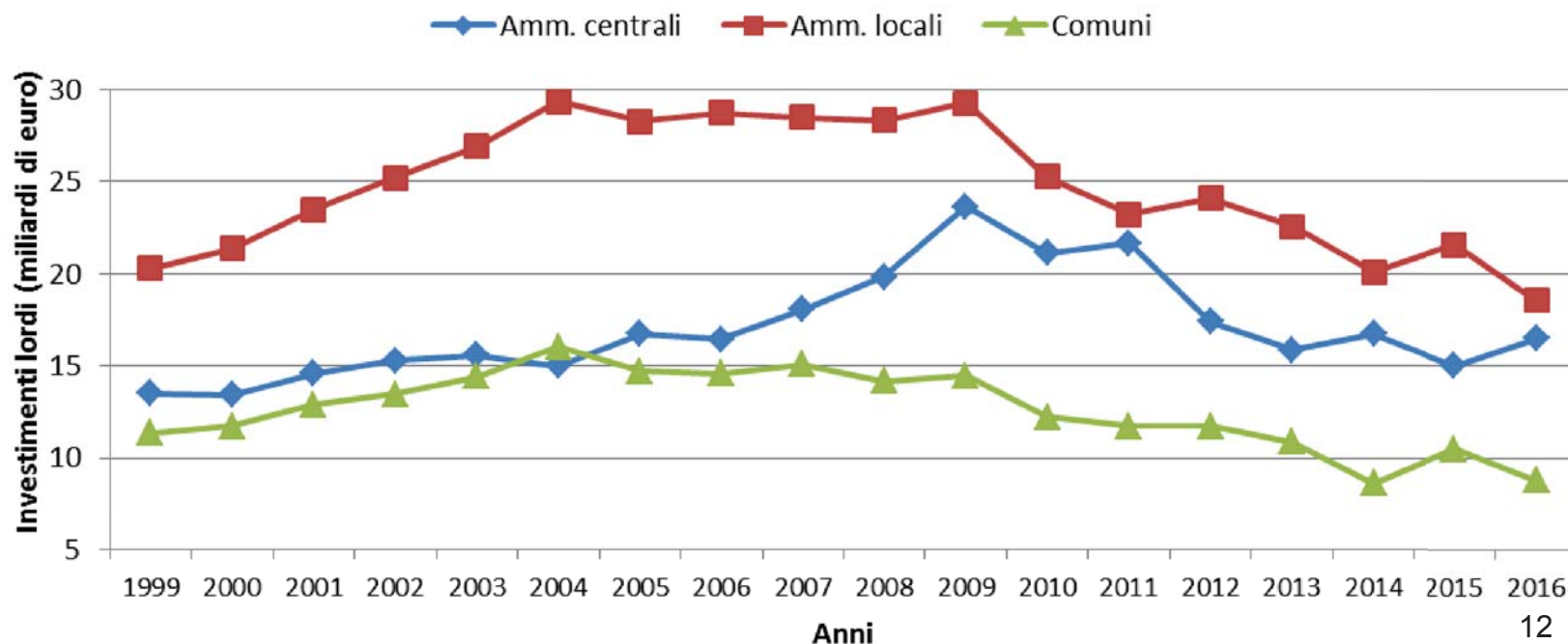
Composizione percentuale degli investimenti lordi delle amministrazioni pubbliche tra amministrazioni centrali, locali ed enti di previdenza, 1999/2016



Trend degli investimenti delle amm. centrali e locali (focus Comuni)

- Nel **2016**, il livello degli investimenti delle amministrazioni centrali e locali è molto prossimo (18 miliardi di euro in media). Nella decade **1999-2008** le differenze erano più ampie a vantaggio dei governi locali. Dal 2009 il gap si riduce significativamente.
- Gli **investimenti dei comuni** italiani subiscono la **flessione più forte nel 2014 e nel 2016**, gli unici due anni in cui essi non raggiungono i 10 mld di euro.

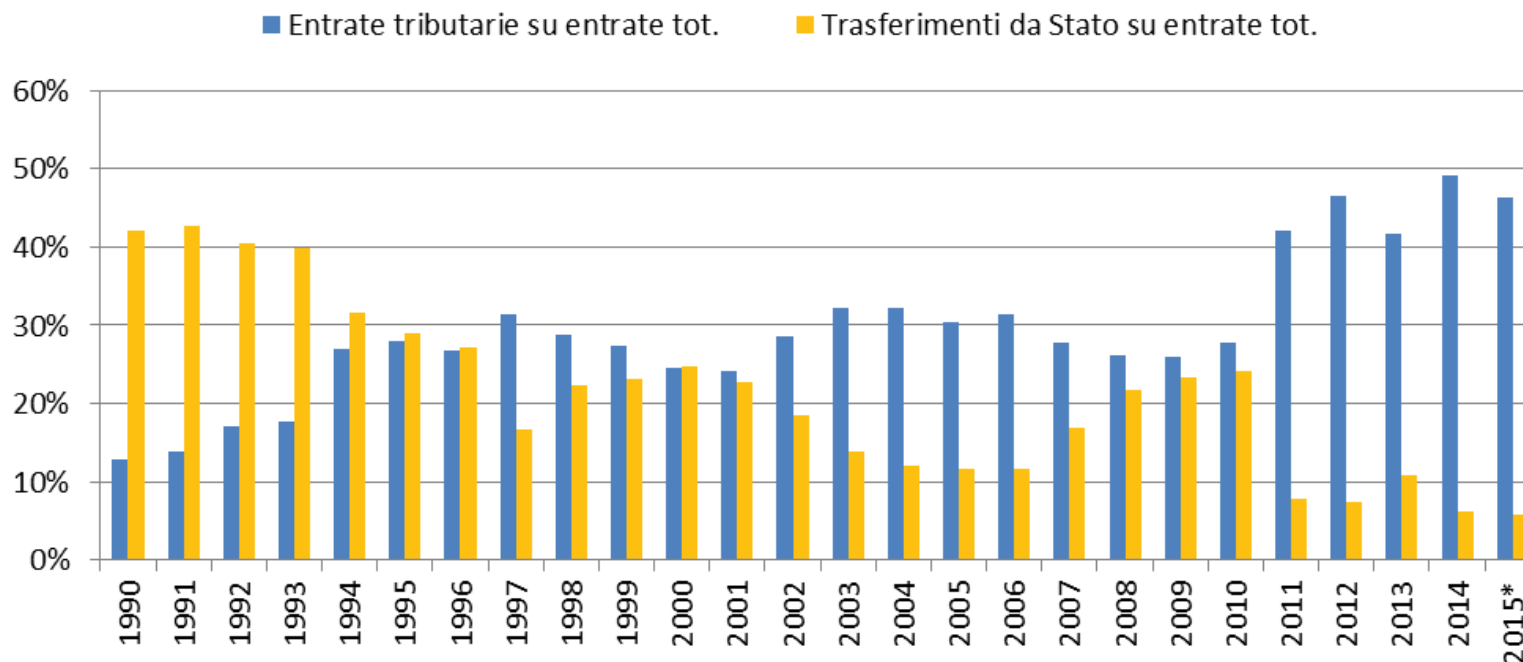
Trend degli investimenti lordi delle amministrazioni centrali e locali (miliardi di euro), 1999-2016



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Istat, anni vari

La contrazione dei trasferimenti erariali

Conto delle entrate delle amministrazioni comunali: entrate tributarie e trasferimenti dallo Stato (dati di cassa), 1990-2015



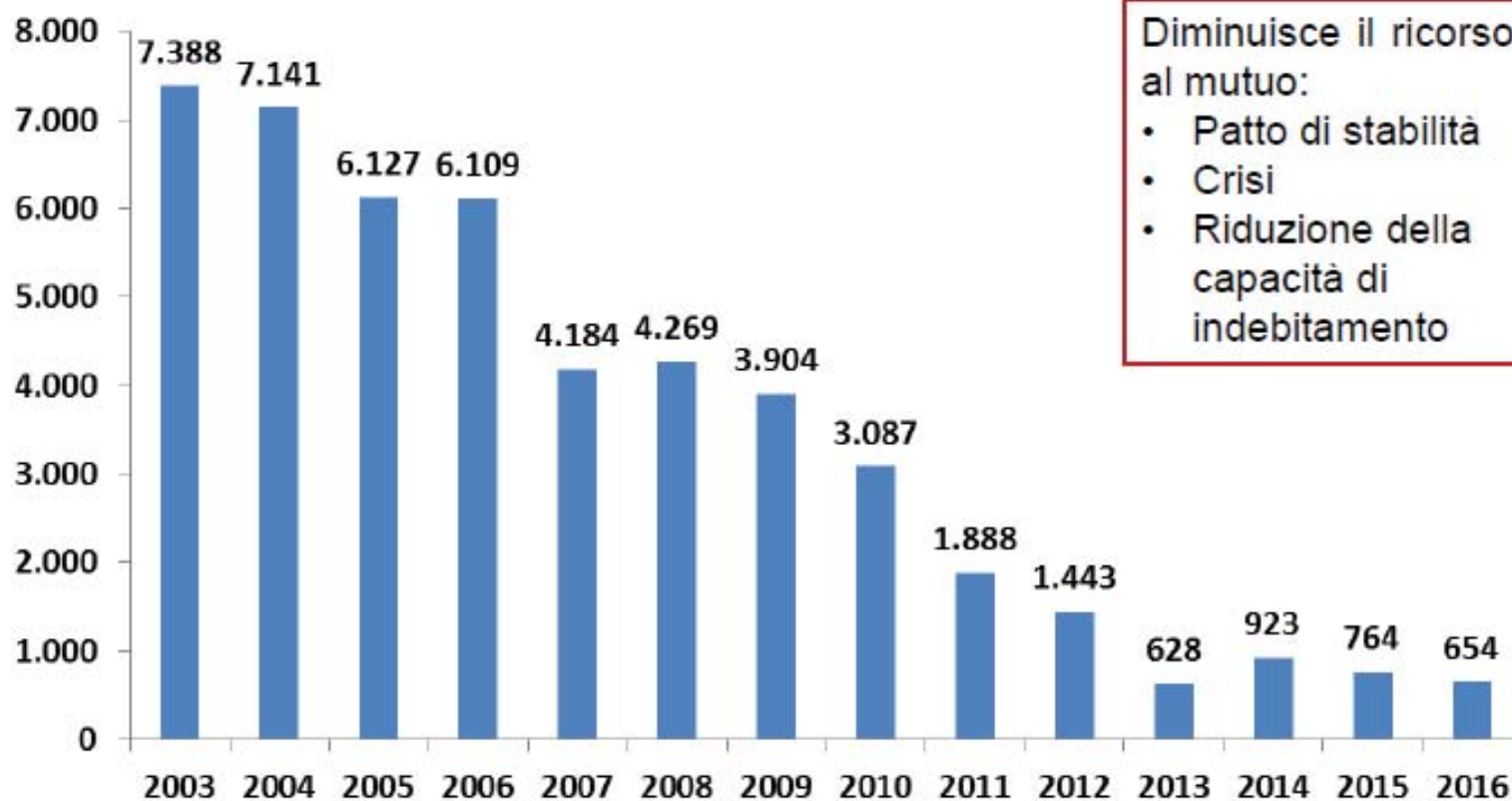
*Dati provvisori.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Istat, anni vari

Negli ultimi 20 anni la **riduzione dei trasferimenti erariali** da un lato e la **crescente autonomia finanziaria** dall'altro, inducono gli enti locali a dover rinvenire le risorse necessarie per il finanziamento degli investimenti attraverso il ricorso al **mercato del credito** o, più in generale, ad **altre forme di finanza innovativa**.

I mutui concessi agli enti locali per investimenti

MUTUI CONCESSI AGLI ENTI LOCALI PER INVESTIMENTI
(valori in mln di euro)



Fonte: SRM su RGS

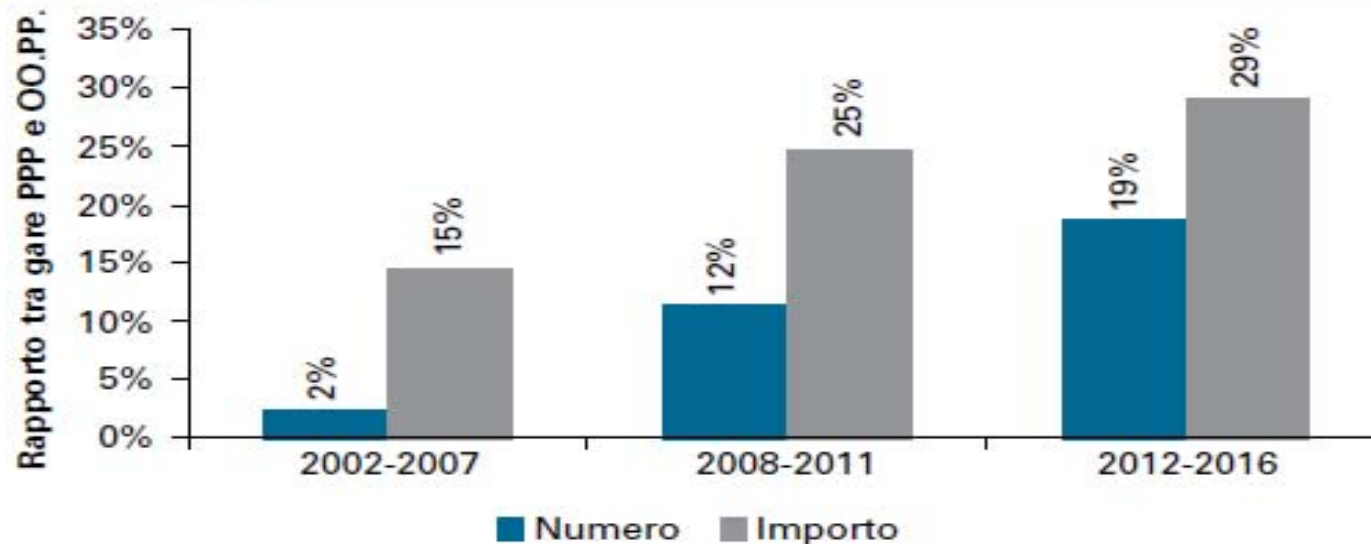
Il mercato del PPP



Mercato PPP ITALIA

- Il **mercato del PPP** negli ultimi quindici anni è **esploso**: da poco più di 300 bandi nel 2002 ai circa 3.000 dal 2012.
- Ha mosso dal **2002 al 2016 88 miliardi di euro**, il 22% del valore delle gare per opere pubbliche bandite nello stesso arco temporale.
- **L'incidenza del PPP sulle OO.PP. aumenta.**

Mercato PPP, incidenza dei bandi di gara pubblicati su OO.PP., per cicli di riforma



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

3 CICLI DI RIFORMA:

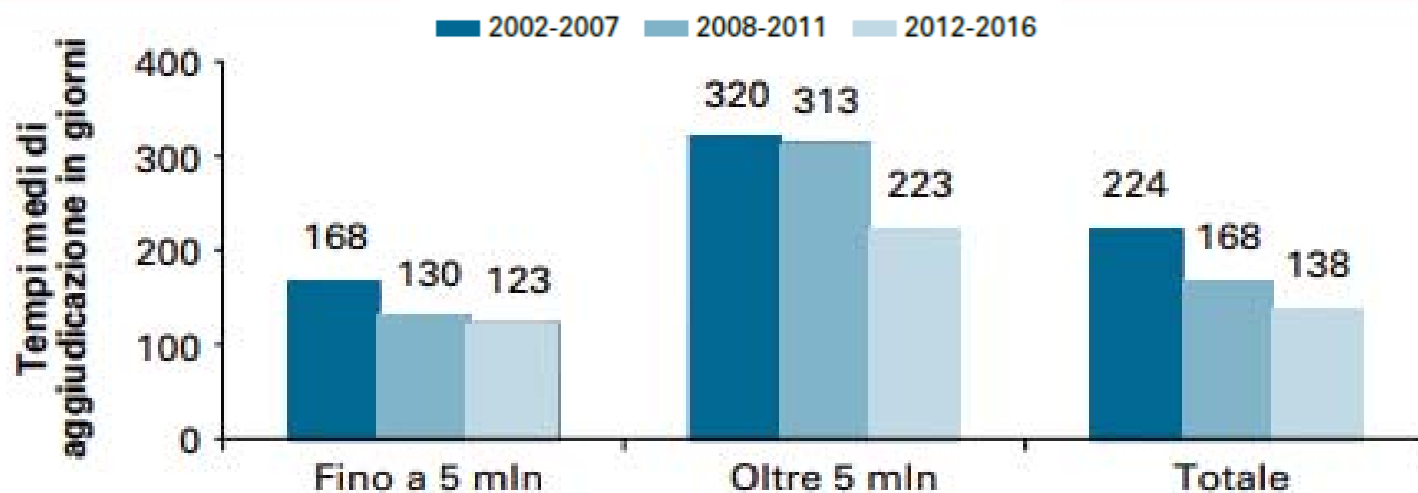
- 2002-2007 **AVVIO NORMATIVO**
- 2008-2011 **ASSESTAMENTO NORMATIVO**
- 2012-2016 **AFFINAMENTO FINANZIARIO**

Tempi medi di aggiudicazione PPP

I tempi medi di aggiudicazione migliorano.

Le operazioni che superano i 5 mln di importo hanno tempi di aggiudicazione pressoché doppi rispetto a quelle che non raggiungono i 5 mln di euro.

Mercato PPP per cicli di riforma, tempi medi di aggiudicazione per classe di importo (giorni)



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

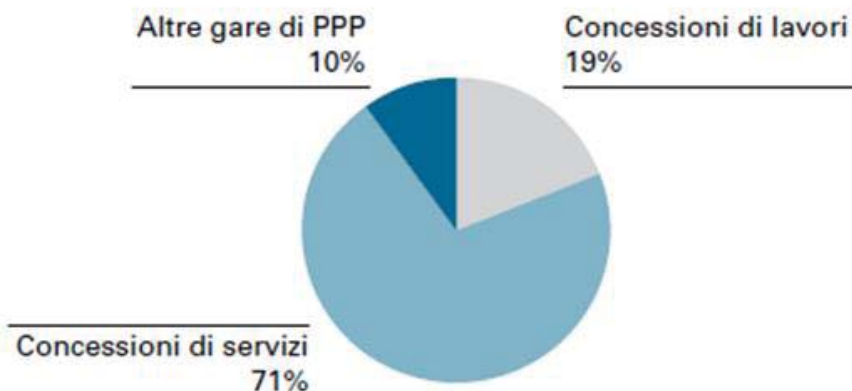
Comuni committenti di PPP

Tra il 2002 ed il 2016 i comuni sono i primi committenti di bandi PPP

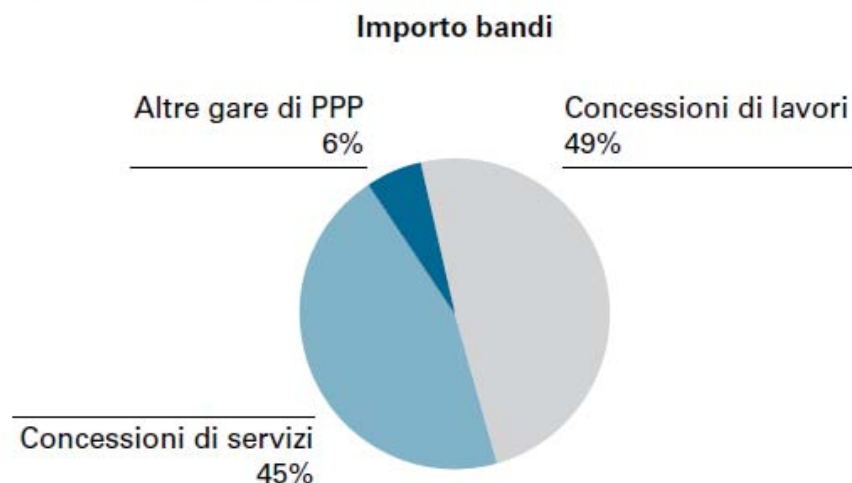
- L'**80%** dei bandi PPP è in capo a **comuni**.
- Il valore dei bandi PPP dei comuni è pari a oltre **33 miliardi di euro**, il **37%** dell'intero mercato PPP.
- Grazie al PPP attualmente i comuni riescono ad alimentare **un quarto delle proprie opere pubbliche**, andando a “coprire” il **66%** del valore di quest'ultime.

Le procedure del PPP dei comuni

Mercato PPP dei comuni, numero bandi di gara pubblicati (valori percentuali), per tipo di contratto, somma 2002-2016



Mercato PPP dei comuni, importo bandi di gara pubblicati (valori percentuali), per tipo di contratto, somma 2002-2016



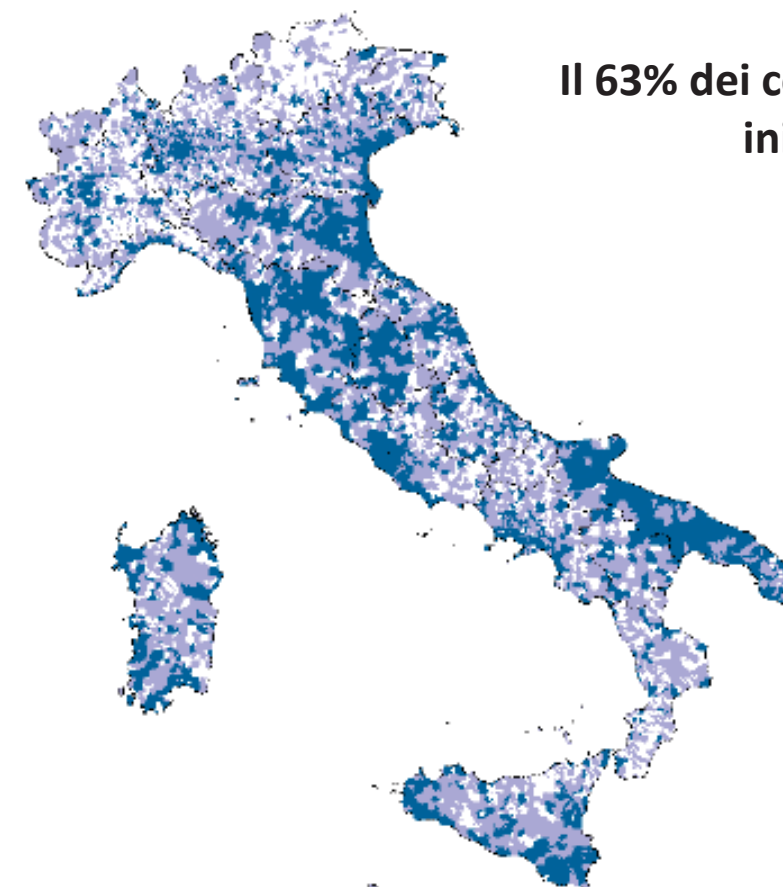
Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infopp.it, anni vari

NOTA

Le **altre gare di PPP** includono: la locazione finanziaria di opere pubbliche, il contratto di disponibilità, la sponsorizzazione, la società mista, la società di trasformazione urbana, le opere a scomputo, i programmi di riqualificazione urbana, gli interventi di sussidiarietà orizzontale, il baratto amministrativo, la cessione di immobili in cambio di opere e altre iniziative di PPP non riconducibili a una delle tipologie sopra definite.

Coinvolgimento dei comuni nel mercato PPP

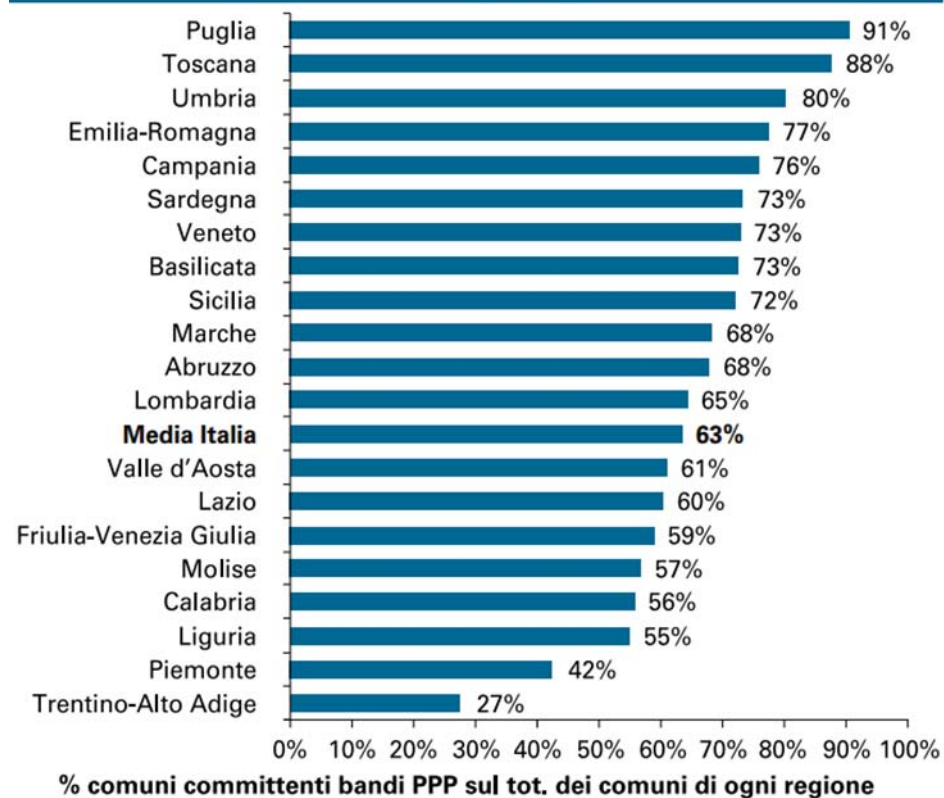
Il 63% dei comuni italiani ha attivato almeno una iniziativa tra il 2002 ed il 2016.



Comuni committenti di bandi PPP 2002-2016

Meno di 5 bandi
5 bandi e oltre

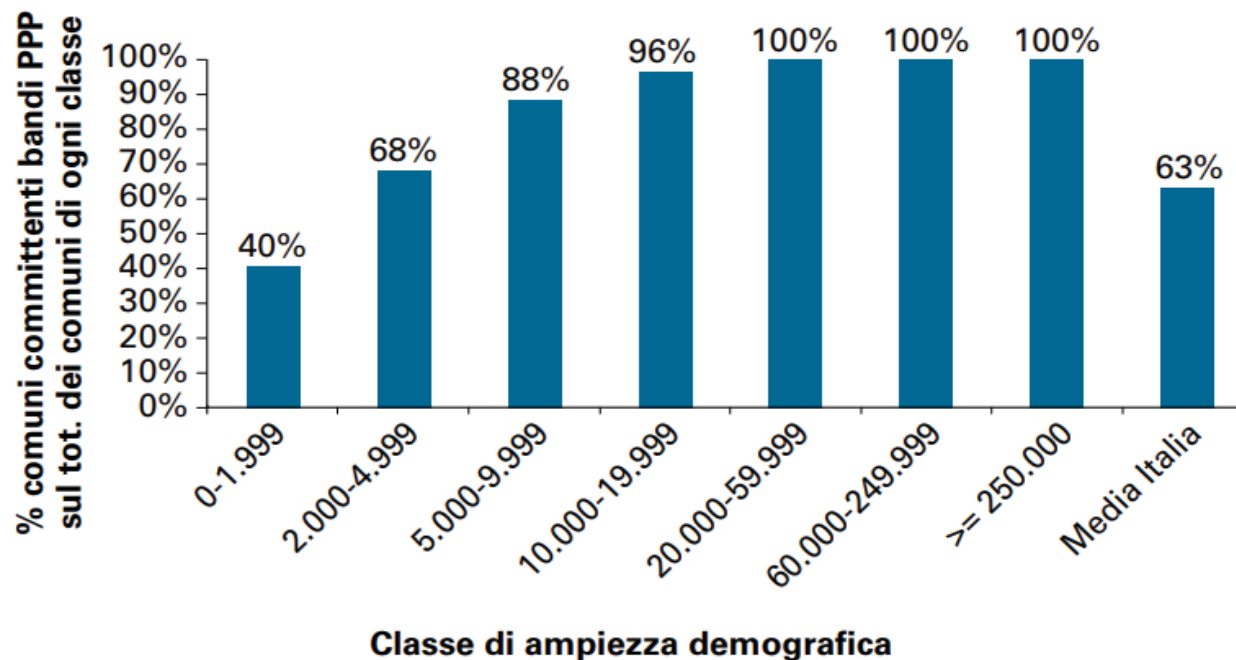
I comuni coinvolti almeno una volta come committenti di bandi PPP nel periodo 2002-2016, per regione



I comuni committenti PPP per taglia demografica

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 2016.

I comuni coinvolti almeno una volta come committenti di bandi PPP nel periodo 2002-2016, per classe demografica



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

I primi 10 comuni per importo bandi PPP

Mercato PPP, i primi 10 comuni per importo dei bandi di gara pubblicati (comprensivo dei big deal), somma 2002-2016	
Comune stazione appaltante	Importo (euro) 2002-2016
Milano	3.965.082.173
Roma Capitale	1.941.821.661
Verona	1.670.321.112
Napoli	543.721.416
Bologna	395.764.488
Lucca	358.768.075
Firenze	317.425.150
Parma	278.107.690
Reggio Calabria	273.269.468
Alessandria	261.742.383
Totale importo primi 10 comuni	10.006.023.615

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

NOTA

Big deal: contratti di importo unitario superiore ai 500 milioni di euro.

I primi 10 comuni per importo aggiudicazioni PPP

Mercato PPP, i primi 10 comuni per importo delle aggiudicazioni (comprensivo dei big deal), somma 2002-2016	
Comune stazione appaltante	Importo (euro) 2002-2016
Milano	2.455.186.039
Roma Capitale	1.862.328.446
Verona	847.090.706
Napoli	472.662.626
Bologna	358.583.195
Firenze	284.627.734
Reggio Calabria	258.524.000
Catania	247.563.819
Parma	225.190.048
Lipari	200.000.000
Totale importo primi 10 comuni	7.211.756.611

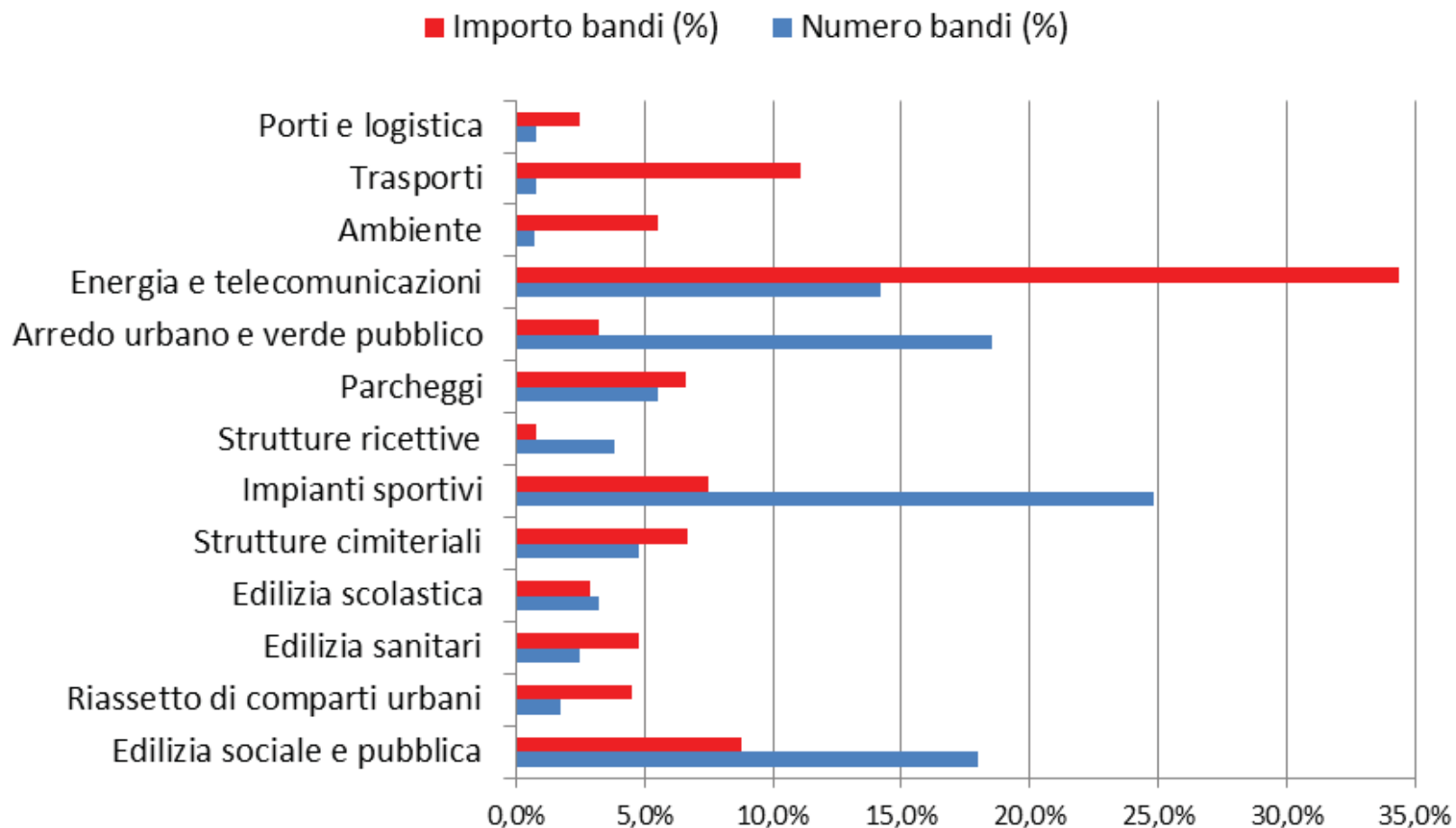
Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

NOTA

Big deal: contratti di importo unitario superiore ai 500 milioni di euro.

I settori di intervento del PPP comunale

Mercato PPP dei comuni, numero e importo dei bandi di gara pubblicati (valori percentuali), per settore, somma 2002-2016



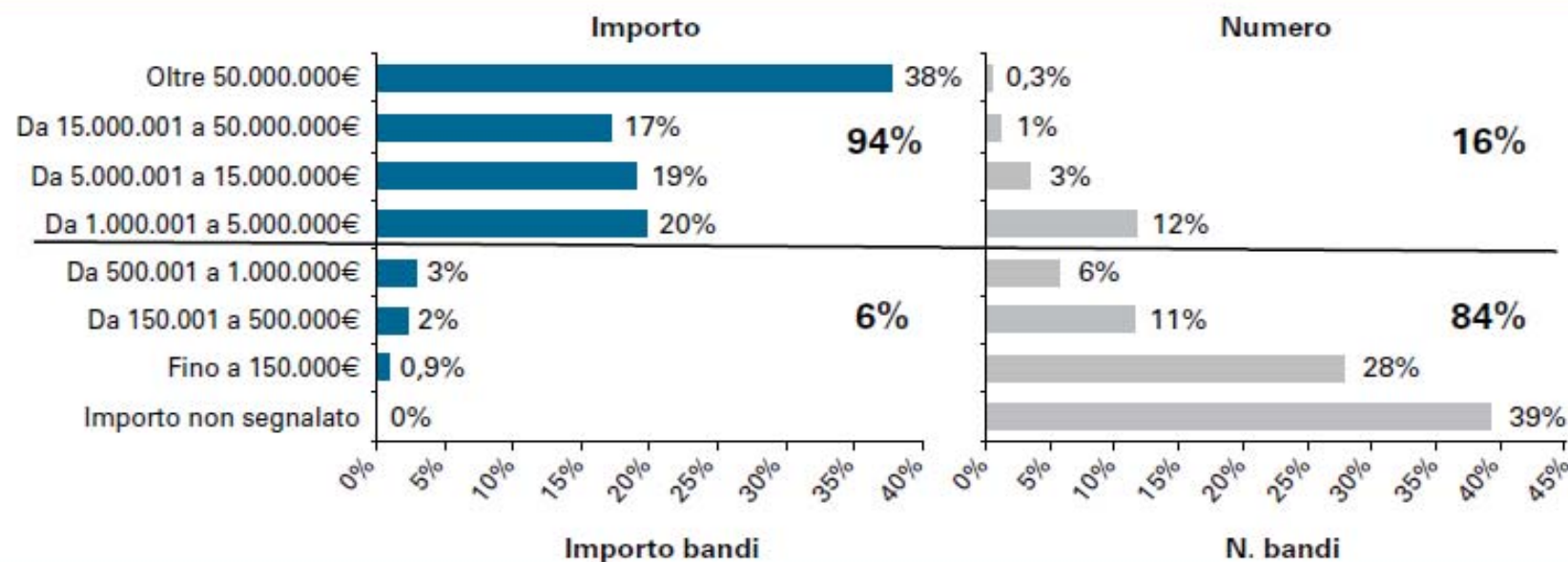
Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

La taglia finanziaria dei bandi PPP con comuni committenti

I bandi di PPP comunali di **importo superiore a 1 milione di euro** sono il **16% del totale**, ma a questi corrisponde il **94% degli importi**.

Nello specifico, i bandi di importo **superiore ai 50 milioni di euro sono 68**, che raccolgono oltre 12,5 miliardi di euro (con una media di 185 milioni di euro per gara). Da rilevare tra questi la presenza di **6 big deal** inerenti principalmente **opere nel campo dei trasporti e dell'energia**.

Mercato PPP dei comuni, bandi di gara pubblicati (valori percentuali), per classe di importo, somma 2002-2016

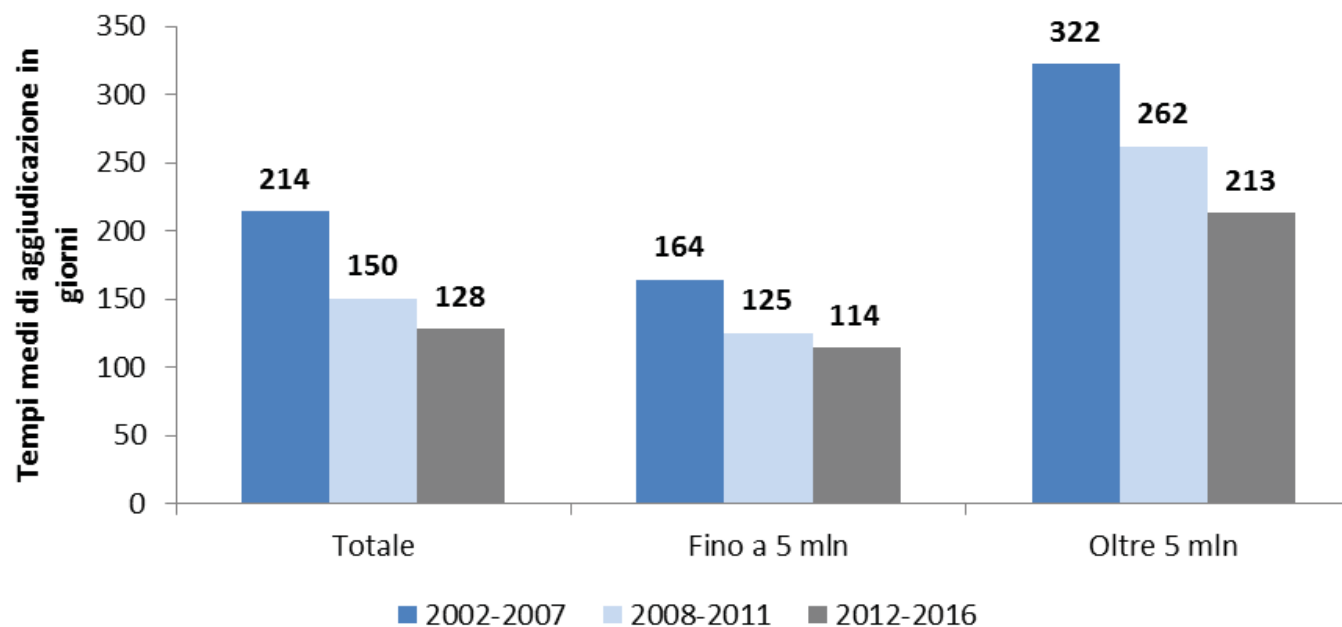


Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infopp.it, anni vari

I tempi di aggiudicazione dei PPP comunali

- I tempi di aggiudicazione quasi si dimezzano: da **214** giorni nel 2002-2007, a **128** giorni nel 2012-2016.
- Tuttavia, **distinguendo i PPP in base all'importo**, inferiore o superiore ai 5 milioni di euro, le **differenze dei tempi di aggiudicazione** sono ancora **notevoli**.

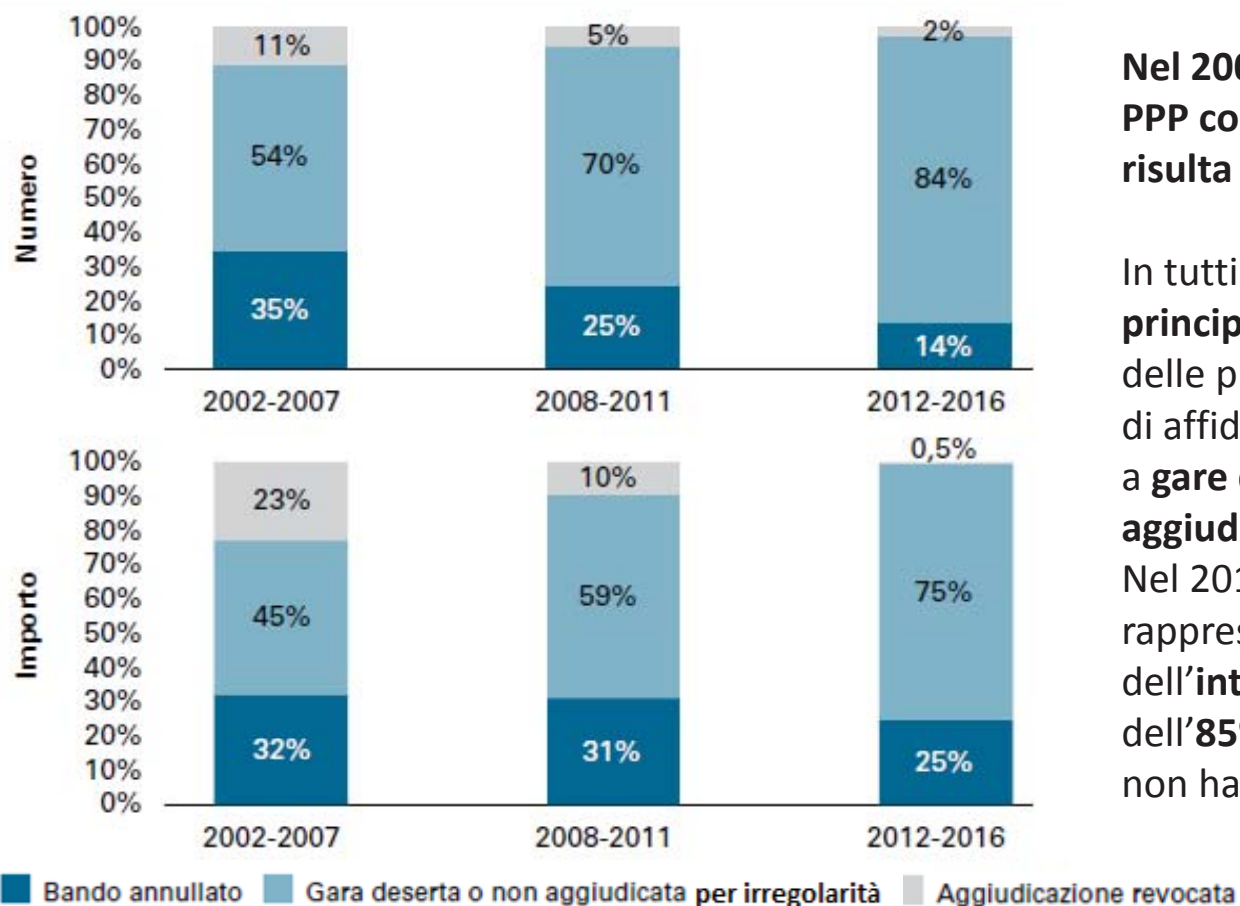
Mercato PPP dei comuni, tempi medi di aggiudicazione (giorni), per classe di importo, per cicli di riforma



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

Cause di interruzione dei bandi PPP dei comuni

Mercato PPP dei comuni, procedimenti interrotti per causa (numero ed importo), per cicli di riforma



Nel 2002-2016, il 13% dei bandi PPP con comuni committenti risulta interrotto.

In tutti i cicli di riforma la **principale causa di interruzione** delle procedure di affidamento è riconducibile a **gare deserte o non aggiudicate per irregolarità**. Nel 2012-2016 tale causa rappresenta il **motivo dell'interruzione** di poco meno dell'**85% dei procedimenti** che non hanno avuto seguito.

Conclusioni - Opportunità

- Il PPP si configura come un **mercato potenziale per gli investimenti degli enti locali**, costretti a confrontarsi con i vincoli all'indebitamento, la riduzione dei margini di manovra della leva tributaria, sia formali sia sostanziali, e le nuove regole contabili che hanno drasticamente indotto un effetto di *overshooting* sulle finanze locali.
- Il ricorso ai capitali privati e al PPP dei comuni, favorito dalla possibilità di superare i vincoli di natura contabile e dall'opportunità di fruire delle **competenze degli operatori di mercato**, ha alimentato un **mercato che dal 2002 ad oggi è cresciuto dai 575 milioni di euro del 2002 fino ai 4 miliardi del 2016**, con un incremento di oltre 600 punti percentuali.
- Il ricorso al PPP dei comuni è un fenomeno documentato anche dal **numero di gare mediamente bandite ogni anno, passato dalle 264 del 2002 alle oltre 2mila a partire dal 2010**.
- Con il **67% del valore dei bandi di opere pubbliche** dei comuni, il PPP è un approccio e un modello consolidato e ricorrente di ***public procurement* comunale**.

Conclusioni - Criticità

Le **potenzialità** di tale mercato “alternativo” vengono però **arginate** da almeno **tre tipologie di criticità**.

1. I **lunghi tempi** intercorrenti tra la pubblicazione del bando ed il momento di aggiudicazione della gara.

2. Le **carenze di qualità tecnico-progettuale** da parte delle stazioni appaltanti: a fronte di 26.599 procedure di PPP con comuni committenti, tra il 2002 e il 2016, 3.383 procedure, pari al 13%, riguarda “**procedimenti interrotti**”, ovvero bandi annullati, gare deserte e non aggiudicate per irregolarità e aggiudicazioni revocate.

3. Dopo l’aggiudicazione entrano in gioco altre fasi operative che rendono più complesso il quadro, come il **ricorso al contenzioso**, **la stipula del contratto**, **il raggiungimento del *closing* finanziario**, **l’esecuzione dei lavori**, **la gestione**.



GRAZIE PER L'ATTENZIONE

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