

L'ANALISI

Spagna leader nel partenariato pubblico-privato

Spagna leader nel partenariato pubblico-privato (Ppp). Con il recente documento «Il sistema del partenariato pubblico-privato in Spagna: confronto con l'Italia» (a cura di A. Germani e M. Ricchi) l'Unità tecnica finanzia di progetto (Utfp) presso il Cipe del febbraio scorso cerca di individuare gli elementi chiave che hanno portato la Spagna a occupare le primissime posizioni in Europa nel mercato del partenariato pubblico-privato.

La Spagna nei bienni 2003/2004 e 2004/2005 si è posizionata al secondo posto nella fase di gara per importo dei progetti in corso di aggiudicazione mentre nel 2006 è scesa al sesto posto (l'Italia è passata al primo). Le ragioni di tale discesa, tuttavia, sono da ricercarsi nella rapidità con cui sono chiusi i procedimenti; la Spagna, infatti, sempre nel 2006 è al primo posto tra i paesi europei nella classifica dei progetti aggiudicati con 19 progetti per un valore complessivo pari a 6.864 milioni di euro superando così di gran lunga Francia e Italia.

Lo studio dell'Unità tecnica effettua un'accurata e interessante analisi critica del sistema spagnolo in termini di efficacia ed efficienza in confronto al sistema italiano, non dimenticando che negli ultimi anni la Spagna è stata avvantaggiata, rispetto agli altri paesi europei, per gli elevati tassi di crescita. Nel 2006 le operazioni spagnole di Ppp hanno interessato in prevalenza il settore stradale (con lo sviluppo di 16 project financing) ma sono state applicate con successo anche al settore sanitario (con otto project financing, dei quali sei aggiudicati nel corso dell'anno), al settore dei trasporti lo-

cali (Metropolitana di Malaga e Parla Tram di Madrid) e al settore delle infrastrutture aeroportuali.

L'origine del successo del sistema spagnolo, secondo quanto delineato nel documento, sarebbe riconducibile a quattro diverse componenti.

Il primo fattore di successo risiederebbe nel processo di decentramento dei poteri dallo stato alle regioni attuato con l'obiettivo di perseguire procedimenti rapidi e snelli e con la consapevolezza della necessità di dotare le regioni delle competenze necessarie per garantire l'interesse pubblico sia dal punto di vista formale sia dal punto di vista del rapporto efficienza/costo. La spinta al decentramento si è poi combinata con una pubblica amministrazione particolarmente qualificata inducendo così un forte sviluppo di questo tipo di operazioni.

Un secondo punto di forza è riconducibile a un'attenta e meticolosa programmazione di lungo periodo. Il ministero delle infrastrutture, infatti, ha elaborato nel 2005 un piano di interventi da effettuarsi nei successivi 15 anni e ciò ha permesso, oltre a un elevato indice di realizzazione dei progetti, anche un efficiente assorbimento di fondi europei.

Un terzo componente è direttamente connesso all'intero processo di aggiudicazione strutturato con l'obiettivo di ridurre i tempi di attuazione della progettazione preliminare, l'aggiudicazione e la stipula del contratto di concessione.

L'affidamento del contratto avviene solitamente attraverso una procedura aperta in una sola fase che si contraddistingue per l'accurata progettazione

preliminare da parte della p.a. che si prende cura di determinare standard qualitativi, di assicurare che tutte le autorizzazioni necessarie siano presenti e che la progettazione sia ben definita in tutti i suoi aspetti. Una progettazione preliminare così strutturata consente un risparmio di spesa per i concorrenti nella fase di formulazione delle offerte ed evita successive e reiterate negoziazioni. Un ulteriore aspetto riguarda la fase di aggiudicazione, anch'essa volta a minimizzare i costi per la p.a. e a massimizzare l'interesse pubblico. Il sistema spagnolo, in sede di valutazione, non si limita a verificare la sostenibilità dell'offerta nel suo complesso e a giudicarla in termini di offerta economicamente più vantaggiosa ma impone una soglia minima del 50% sul totale del punteggio assegnabile respingendo tutte quelle offerte che si trovano al di sotto di questo limite minimo.

Le caratteristiche tipo dell'affidamento di un contratto di concessione possono essere così schematizzate: numero medio di concorrenti tra sei e dieci, una durata media di due anni per la fase di progettazione e di sei mesi-un anno per il completamento della fase di gara, un costo medio per la p.a. di circa 0,5 milioni di euro, un tempo medio di due mesi per l'aggiudicazione e un mese per la firma del contratto di concessione. L'inizio della costruzione avviene mediamente nei quattro-sei mesi successivi alla stipula del contratto mentre il closing finanziario necessita di circa 12 mesi.

Infine, il quarto fattore di successo riguarda la normativa sui contratti della p.a. e in particolare la legge spagnola

n. 30/2007, in vigore da aprile 2008, che disciplina in modo preciso e dettagliato il contenuto del contratto di concessione con cui prevalentemente si realizzano le operazioni in Ppp. La legge assicura il sostanziale trasferimento dei rischi, dalla parte pubblica alla parte privata, in accordo con i principi Eurostat e l'interpretazione comunitaria. Definisce, inoltre, in modo scrupoloso gli effetti economici conseguenti all'eventuale cessazione anticipata della concessione e fissa ex ante un limite inderogabile alla durata della concessione in modo da ridurre la possibilità che il concessionario goda di eventuali extra profitti non prevedibili al momento dell'affidamento.

Elemento innovativo è la «clausola di progresso» che obbliga il concessionario a mantenere l'opera conforme ai progressi della scienza, a nuovi regolamenti in materia tecnica, ambientale e di sicurezza dei fruitori garantendo così la p.a. di rientrare in possesso, al termine della concessione, di un'opera non solo funzionante (come avviene in Italia) ma anche di un bene tecnologicamente aggiornato. La legge sui contratti, inoltre, impone anche al concessionario l'introduzione di indicatori di qualità del servizio offerto ai quali verranno associati eventuali incentivi o penalità predeterminati nel loro valore massimo.

Luca Sottani

Pagina a cura dello
STUDIO ASSOCIATO
NATALONI