

LA RINEGOZIAZIONE DEL PPP DELL'OSPEDALI RIUNITI PADOVA SUD "MADRE TERESA DI CALCUTTA"

SDA Bocconi 4gov
Una PA per costruire il futuro



Partner



CASE STUDY

IL CONTESTO: PERCHÉ LA RINEGOZIAZIONE?

Il contratto di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di un'ampia gamma di servizi non sanitari del nuovo Ospedale di Padova Sud, stipulato il 28 dicembre 2009, è stato oggetto di un importante e molto interessante rinegoziazione del Piano Economico e Finanziario, oggetto del presente caso.

Nel contratto il Concessionario è remunerato attraverso:

- Un canone di disponibilità, volto a remunerare l'investimento al netto del contributo pubblico
- Un canone per i servizi in grado di generare anche un mark-up (margine) per contribuire anch'esso alla remunerazione dell'investimento.

Con Atto Aggiuntivo approvato nel corso del 2013, le parti stabilivano che tutti i canoni (componente investimento e componente servizio) sarebbero stati oggetto di una rivalutazione monetaria a un tasso fisso pari al 3%. Infatti, il PEF formulato in offerta prevedeva l'utilizzo di un tasso di rivalutazione monetaria al 3%. Se questo tasso di rivalutazione era necessario per il conseguimento del rendimento target, esso non appariva corretto per i servizi, che variano sulla base dell'inflazione effettiva.

Oltre all'inflazione, doveva essere considerato anche il mutato quadro fiscale.

Nel corso degli anni sono intervenute modifiche fiscali che hanno modificato le ipotesi alla base del PEF, destabilizzando quindi l'equilibrio economico-finanziario: riduzione IRES, aumento IRAP e IVA e introduzione split payment.

Poiché il rischio di modifiche fiscali, per contratto, è trattenuto dall'azienda sanitaria, essendo questo un rischio che pertiene a scelte lato PA in senso lato, il concessionario deve poter

beneficiare di un ripristino delle condizioni di equilibrio economico-finanziario, che possono generare minori costi o, più realisticamente maggiori costi, per l'Azienda sanitaria.

IL CANONE DI DISPONIBILITÀ - COMPONENTE INVESTIMENTO NON SOGGETTO A RIVALUTAZIONE

Nel quadro dell'esigenza della rinegoziazione, le parti hanno anche deciso di rendere il pagamento del canone di disponibilità allineato alle prassi più evolute che prevedono che il canone di disponibilità- componente investimento - non sia legato alla rivalutazione monetaria. Esso remunera, infatti, costi che non sono soggetti, in larghissima parte, all'andamento del valore della moneta (nei fatti il costo di investimento e il costo del capitale, almeno di quello finanziato a debito). Perciò è ormai prassi consolidata considerare tale canone fisso, almeno per quella parte deputata alla remunerazione dell'investimento e del costo del capitale del debito, che sono costi fissi e non soggetti ad oscillazioni inflazionistiche.

I vantaggi di un canone di disponibilità flat sono:

- consentire di conseguire prima nel tempo l'equilibrio economico-finanziario o di conseguirlo con un canone il cui valore (come somma) totale è inferiore a uno indicizzato all'inflazione per la medesima operazione, proprio perché è maggiore nei primi anni della concessione rispetto a un canone indicizzato all'inflazione;
- separare la dimensione di remunerazione dell'investimento dalla gestione dei servizi, rendendo più flessibile il PEF in caso di future rinegoziazioni, come, per esempio, l'eliminazione di uno o più servizi che potrebbero non essere più necessari o richiedono una gestione centralizzata.

LA SOLUZIONE

La rinegoziazione di un contratto di PPP è attività molto complessa e delicata, che impone non solo elevate e specializzate competenze ma anche una collaborazione tra Concedente e Concessionario.

Nel caso specifico le parti hanno collaborato per definire una metodologia per ripristinare l'equilibrio economico-finanziario, come definito in gara, superando quanto stabilito dall'Atto Aggiuntivo, ovvero la rivalutazione a un parametro fisso e introducendo un canone di disponibilità quota investimenti (quale somma del canone di disponibilità e del margine sui servizi, anch'esso deputato alla remunerazione dell'investimento) svincolato dalla rivalutazione monetaria.

METODO

L'individuazione delle modalità più corrette per superare gli effetti generati dall'Atto Aggiuntivo 2013 ha richiesto la definizione di una metodologia sartorializzata sulle caratteristiche del progetto. Quando si opera una rinegoziazione di un PEF di una concessione, l'elemento più complesso consiste nel modificare solo alcune variabili (ovvero quelle oggetto di rinegoziazione), avendo cura di evitare che queste modifiche non cambino l'allocatione dei rischi.

1. Primo step: è stato definito un PEF metodologico, partendo dal PEF di gara allegato al contratto, in altre parole un PEF basato sul concetto di canone di disponibilità - componente investimento flat (fisso e non soggetto a rivalutazione).
2. Secondo step: sono state inserite le varie modifiche fiscali intervenute, che hanno determinato un disequilibrio; il riequilibrio è stato rideterminato agendo sul canone di disponibilità (incrementandolo).
3. Terzo step: è stato calcolato il mark up sui servizi in modo flat e ridistribuito poi su tutti i servizi.
4. Quarto step: le parti hanno poi definito una riduzione del TIR (tasso interno di rendimento) dell'azionista di circa 20 punti base, che rappresenta il nuovo punto di equilibrio del PEF.

VANTAGGI ECONOMICI PER L'AZIENDA SANITARIA

Complessivamente il risparmio derivante dalla nuova impostazione del PEF (canone flat e applicazione della rivalutazione monetaria sul canone servizi sulla base dell'andamento effettivo dell'indice ISTAT) e la situazione creatasi con la stipula dell'Atto Aggiuntivo ammonta a circa 79,5 milioni di euro. L'effetto della sola "flattizzazione" del canone di disponibilità componente investimento è stimabile in circa 40 milioni.

Questo beneficio ha consentito di assorbire i maggiori costi per l'Azienda Sanitaria dovuti alle modifiche fiscali, che hanno un impatto di circa 22 milioni.

Complessivamente la rinegoziazione ha avuto un beneficio netto per l'Azienda Sanitaria, pari a poco meno di 20 milioni, senza considerare gli eventuali benefici futuri in caso di rinegoziazione dovuti ad un TIR più basso.

CONCLUSIONI: LEZIONI APPRESE

Il caso è molto interessante in quanto consente di comprendere alcuni elementi essenziali e fondamentali sia per una corretta impostazione del contratto di PPP, con riferimento al meccanismo di pagamento, sia per gestire il processo di rinegoziazione di una concessione.

1) L'importanza di eliminare la rivalutazione monetaria all'inflazione per la quota del canone che remunera l'investimento; si tratta di un vantaggio sia per il Concedente che per il Concessionario:

- esso consente di neutralizzare sul canone dell'investimento gli effetti di un parametro macroeconomico che risulta fuori dal controllo delle parti;
- consente alle PA di programmare meglio i costi futuri; complessivamente, nei primi anni del contratto il canone sarà maggiore che nell'ipotesi di un canone soggetto a rivalutazione, ma complessivamente il canone risulterà inferiore, in quanto consente in un arco temporale inferiore di conseguire il rendimento target;
- consente alle parti di rendere più flessibile eventuali situazioni di rideterminazione del canone per i servizi come conseguenza di modificare esigenze, in quanto la remunerazione dell'investimento non dipende dal canone per i servizi.

2) Da un punto di vista del metodo, il caso mette in evidenza la necessità di impiegare competenze distintive di natura economico-finanziaria al fine di addivenire alla soluzione più corretta ma anche di selezionare una modalità a più step per arrivare alle modalità di riequilibrio in modo da evitare che il processo di rinegoziazione intacchi l'allocazione del rischio come stabilita dal contratto.

3) Da un punto di vista della relazione pubblico-privato: la rinegoziazione può essere gestita in logica muro-contro-muro e talvolta arrivare anche a cause giudiziarie. Scegliere un percorso di collaborazione, cercando di comprendere le rispettive ragioni e proposte è fondamentale anche perché molto spesso la strada della causa potrebbe non portare al risultato ottimale. Infatti, rinegoziare un contratto di PPP richiede competenze estremamente specialistiche in materia che spesso non sono facilmente reperibili sul mercato. Il rischio che un eventuale Consulente Tecnico d'Ufficio non abbia elevata competenza in materia non è da trascurare e ciò potrebbe portare a esiti delle cause non ragionevoli. Inoltre, le cause sono caratterizzate da forti elementi di carattere giuridico che potrebbero trascurare le dinamiche di tipo economico-finanziario, non assicurando l'individuazione delle condizioni affinché il contratto possa essere implementato sino alla sua naturale scadenza.