

Il Ruolo delle Pubbliche Amministrazioni nelle operazioni di Partenariato Pubblico Privato



Associazione PPP Italia

Relatore Dolci
TEATRO TASCABILE DI
BERGAMO

COSA E' UN PPP

- * Il contratto di partenariato pubblico privato è un contratto a lungo termine tra una Pubblica Amministrazione e una o più società private per la fornitura di un bene pubblico solitamente utilizzato per la fornitura di servizi pubblici (salute, istruzione, sicurezza ecc...)
- * Il contratto di partenariato comprende *la progettazione, la realizzazione, il finanziamento (gestione) e il successivo mantenimento in efficienza dell'opera per l'intera durata del contratto.*

Perché realizzare in Partenariato Pubblico Privato

- In risposta alla necessità di assicurare il contributo di finanziamenti privati al settore pubblico in presenza delle restrizioni di bilancio cui gli Stati membri devono fare fronte.
- Dalla volontà di estendere maggiormente al settore pubblico le competenze e i metodi di funzionamento tipici del settore privato.
- Derivante dell'evoluzione più in generale del ruolo dello Stato e delle amministrazioni locali, nella volontà di passare da operatore diretto a quello di organizzatore, regolatore e controllo.

RUOLO DELLA P.A. NELLE OPERAZIONI DI PPP

- Operazioni ad iniziativa Pubblica
- Operazione ad iniziativa Privata

I Vantaggi delle Opere realizzate ad iniziativa Privata

* la **Pubblica Amministrazione** esercita il suo vero compito istituzionale:

- fissa gli obiettivi
- controlla che gli strumenti per raggiungerli siano corretti e siano correttamente utilizzati

Il partner privato svolge i compiti che istituzionalmente gli sono connessi:

- Progetta, costruisce, finanzia, mantiene in efficienza ed eventualmente gestisce, l'opera realizzata ad un costo economicamente più interessante.
- Si assume tutti i rischi inerenti all'operazione e specificatamente concordati con la P.A. mantenendo dei tempi di realizzazione inferiori alla metà di quelli impiegati dalla P.A. per la realizzazione dello stesso investimento

Ruolo della P.A. FASE PRE GARA

- ✓ L'Amministrazione produce o dichiara di pubblico interesse un progetto di fattibilità tecnico finanziaria
- ✓ Svolge o fa svolgere un test di convenienza economica finanziaria per scegliere la forma di finanziamento più idonea all'operazione
- ✓ Delibera la concessione del diritto di superficie o garanzie
- ✓ Prepara la documentazione di gara
- ✓ Bando di gara OEPV

FASE DI GARA

- ✓ La Stazione Appaltante nomina la commissione aggiudicatrice
- ✓ Seleziona tramite procedura aperta l'offerta economicamente più vantaggiosa
- ✓ Procede all'aggiudicazione definitiva
- ✓ Stipula una convenzione unica oppure contratti separati con i componenti dell'ATI aggiudicataria

ESECUZIONE DEI LAVORI

- ✓ L'amministrazione nomina la D.L. e il coordinatore per la sicurezza
- ✓ Nomina tutti i soggetti per le attività di propria spettanza (validatore, collaudatore ,ecc.)
- ✓ Effettua le necessarie attività di verifica e controllo

FASE DI COLLAUDO E POST COLLAUDO

- ✓ provvede al collaudo provvisorio tramite soggetto appositamente incaricato
- ✓ la Stazione Appaltante o concedente prende in consegna l'opera e inizia a corrispondere i canoni di concessione o di partenariato
- ✓ il manutentore/ gestore provvede alla gestione e al mantenimento in efficienza dell'opera
- ✓ per tutta la durata del contratto, controlla il mantenimento della distribuzione dei rischi come stabilito nel contratto e accerta la disponibilità dell'opera

Secondo uno studio svolto dall'Unità tecnica Finanza di progetto, i progetti realizzabili attraverso interventi di PPP possono essere classificati, in base alla loro capacità di ripagarsi, in tre principali tipologie ; Una delle prime analisi , che l'Ente è chiamato a valutare è in base a quale tipologia avviene il ricorso al PPP

OPERE CALDE

progetti dotati di una intrinseca capacità di generare reddito mediante ricavi da utenza (c.d. “opera calda”): il flusso prospettico dei ricavi commerciali generati dal progetto consente un’adeguata remunerazione del capitale investito;

OPERE FREDDDE

progetti nei quali il concessionario privato fornisce direttamente servizi alla pubblica amministrazione (c.d. “opera fredda”): il riferimento è a tutte quelle opere pubbliche (scuole, biblioteche, edifici comunali, carceri, ospedali, ecc.) per le quali il soggetto privato, che si occupa della realizzazione e del successivo mantenimento in efficienza , trae la propria remunerazione principalmente dai pagamenti della pubblica amministrazione su base commerciale;

OPERE TIEPIDE

progetti richiedenti una componente di contribuzione pubblica (c.d. opera tiepida): è il caso di quelle iniziative che non sono in grado di assicurare adeguati ritorni economici, ma dalla cui realizzazione derivano rilevanti esternalità positive in termini di benefici socio-economici indotti dalla infrastruttura stessa. (es. centri sportivi, piscine , palestre, ecc) in questo caso ha una logica la presenza anche di un Gestore nell'ATI partecipante alla procedura

Il **Libro Verde** <<mira ad illustrare la portata delle norme comunitarie applicabili alla fase di selezione del partner privato ed alla fase successiva, allo scopo di individuare eventuali dubbi interpretativi e di valutare se il quadro comunitario è adeguato alle sfide ed alle caratteristiche specifiche del PPP>>

L'esigenza del settore pubblico di realizzare un'opera pubblica o di pubblica utilità o di erogare un servizio è stata evidenziata per la prima volta nel “**Libro Verde del 2004** relativo ai partenariati pubblico-privati e al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni”, La Commissione Europea ha posto l'accento su una doppia finalità, quella di garantire opere e servizi pubblici, **anche in situazioni di restrizione del bilancio statale**, e quella di assicurare l'utilizzo di metodologie proprie del settore privato, al fine di ottenere un miglior rapporto qualità/prezzo senza pregiudizio per l'interesse pubblico.

Aspetti di particolare attenzione

La **Commissione Europea nel Libro Verde** non fornisce una definizione giuridica di PPP , ma ne delinea i seguenti elementi essenziali ai quali le P.A. sono chiamate ad un attenta verifica:

- ✓ Che la collaborazione sia di medio-lunga durata tra la pubblica amministrazione ed il partner privato.
- ✓ la modalità di finanziamento del progetto si deve fondare in larga misura dalle garanzie fornite dalla parte privata

Aspetti di particolare attenzione

- ✓ Va definita la ripartizione delle funzioni e dei ruoli da assegnare all'operatore economico e quelli in capo all'amministrazione pubblica:
 - * al primo la responsabilità delle varie fasi di vita del progetto (progettazione, finanziamento, costruzione, rinnovamento, manutenzione ed eventuale gestione)
 - * All'Ente la definizione degli obiettivi da raggiungere in termini di interesse pubblico, di qualità dei servizi offerti, di politica dei prezzi e le funzioni di verifica, controllo e vigilanza;
- ✓ In base alla puntuale ripartizione dei rischi tra il partner privato ed il partner pubblico, da verificarsi caso per caso a seconda delle concrete capacità delle parti, andranno negoziate le clausole contrattuali, con conseguente e puntuale trasferimento a carico del privato dei rischi ad esso trasferibili lasciando all'amministrazione pubblica le funzioni di vigilanza sul corretto adempimento.

Secondo la commissione Europea
è appunto la **ripartizione dei
rischi** l'elemento distintivo e
fondamentale del Partenariato
Pubblico Privato.

Attenzione allocazione dei rischi

Per prevenire il contenzioso e per evitare un'allocazione solo formale dei rischi al privato si rende necessario che i rischi connessi alla costruzione e gestione dell'opera o del servizio oggetto del contratto di PPP siano **chiaramente identificati, valutati e posti** in capo al soggetto più in grado di farsene carico, fermo restando che **l'operatore** economico ne dovrà sopportare la **maggioranza**

quali sono le tipologie di rischi:

definiti dall'art. 3 del Codice dei contratti:

Per rischio **di costruzione** si intende il rischio legato al ritardo nei tempi di consegna dell'opera, al non rispetto degli **standard di progetto** (la pubblica amministrazione infatti richiede che l'opera sia coerente con quanto previsto dai documenti in base ai quali è stato stipulato l'accordo), **all'aumento dei costi preventivati**, a inconvenienti di tipo tecnico nell'opera e **al mancato completamento dell'opera** (art. 3, comma 1, lett. aaa)

Rischio di disponibilità

per rischio di **disponibilità** si intende il rischio legato alla capacità dell'operatore economico concessionario di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per *standard* di qualità previsti (art. 3, comma 1, lett. bbb)

Rischio di Domanda

per rischio di **domanda** si intende il rischio legato ai diversi volumi di domanda del servizio che il contraente deve soddisfare dipendente dalla variabilità della richiesta del servizio erogato, ovvero il rischio legato alla mancanza di utenza e quindi di flussi di cassa (art. 3, comma 1, lett. ccc)

Tipologie possibili di PPP

L'art. 180, comma 8 del nuovo Codice, fornisce un elenco esemplificativo di contratti di PPP, includendo in tale categoria <<la **finanza di progetto Art 183 a concessione di costruzione e gestione**, la **concessione di servizi art 164- 169**, la **locazione finanziaria di opere pubbliche art 187**, il **contratto di disponibilità art 188** e **qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presentino le caratteristiche di cui ai commi precedenti**. Le pubbliche amministrazioni possono quindi individuare schemi negoziali atipici per realizzare una collaborazione con il soggetto privato.

D.Lgs 50 /2016

- ✓ Risultano nuove, rispetto alla disciplina vigente, le specifiche relative **all'onerosità del contratto**, alla forma scritta e alla possibilità di coinvolgere più operatori economici
- ✓ Il contratto di PPP rappresenta un'eccezione alla regola prevista dall'art. 59 del nuovo Codice, secondo la quale è vietato l'appalto integrato, ovvero è fatto divieto di affidamento **congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori**

D.Lgs 50 /2016

- ✓ Lo schema di contratto di PPP, pertanto, deve riportare in allegato **l'offerta risultata aggiudicataria** e, inoltre, ai sensi dell'art. 180, comma 3, è necessario che il contenuto del contratto sia *definito tra le parti in modo che il recupero degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti dall'operatore economico, per eseguire il lavoro o fornire il servizio, dipenda dall'effettiva fornitura del servizio o utilizzabilità dell'opera o dal volume dei servizi erogati in corrispondenza della domanda e, in ogni caso, dal rispetto dei livelli di qualità contrattualizzati purché la valutazione avvenga ex ante*

concetto fondamentale :

Ovvero che a fronte della **disponibilità** dell'opera o della **domanda di servizi**, l'amministrazione aggiudicatrice può **scegliere** di versare un canone all'operatore economico che è **proporzionalmente ridotto o annullato** nei periodi di ridotta o mancata disponibilità dell'opera, nonché ridotta o mancata prestazione dei servizi. Se la ridotta o mancata disponibilità dell'opera o prestazione del servizio è imputabile all'operatore, tali variazioni del canone devono, in ogni caso, **essere in grado di incidere significativamente sul valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi dell'operatore economico.**

Garanzie e contribuzioni pubbliche

Ai fini del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'intervento, inteso come la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria, in sede di gara l'amministrazione aggiudicatrice può stabilire **anche un prezzo consistente** in un contributo pubblico ovvero in altre forme di contributi (ad esempio concessione di beni immobili). In ogni caso, l'eventuale riconoscimento del prezzo, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della pubblica amministrazione, non può essere superiore al **quarantanove** per cento del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari (art. 180, comma 6).

Vantaggio economico riconosciuto al soggetto privato

La nuova disciplina prevista dal Codice, all'art. 180, comma 2, specifica che i ricavi di gestione dell'operatore economico possano derivare non solo **dal canone riconosciuto dall'ente concedente**, ma anche da **qualsiasi altra forma di contropartita economica** ricevuta dallo stesso, anche sotto forma di introito diretto della gestione del servizio ad utenza esterna

Corte dei conti SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO DELLA LOMBARDIA

camera di consiglio del 24 settembre 2019 “ comune
di Arcore

- * Il canone di Disponibilità di cui al comma 4 dell'Art 180 del d.lgs 50/2016 VA ESCLUSO dal tetto del 49 % del costo complessivo dell'investimento di cui al comma 6 del medesimo art. 180 quando in concreto è modulato e quantificato in modo da remunerare esclusivamente la “disponibilità dell'opera” o la domanda dei servizi

Analisi istruttoria condotta dal'Ente

La pubblica amministrazione, secondo l'art. 181, comma 3 del Codice, deve svolgere un'adeguata **fase istruttoria** preliminare di programmazione con riguardo <<all'analisi della domanda e dell'offerta, della sostenibilità economico-finanziaria e economico-sociale dell'operazione, alla natura e alla intensità dei diversi rischi presenti nell'operazione di partenariato, anche utilizzando tecniche di valutazione mediante strumenti di **comparazione** per verificare la convenienza del ricorso a forme di partenariato pubblico privato in alternativa alla realizzazione diretta tramite normali procedure di appalto così da effettuare una scelta ottimale della procedura di aggiudicazione da utilizzare per la realizzazione dell'opera o del servizio



Avcp
Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici
di Lavori, Servizi e Forniture

UTFP

UNITÀ TECNICA FINANZA DI PROGETTO
DIPE - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Documento redatto nel 2009

Analisi delle tecniche di valutazione per la scelta del modello di realizzazione dell'intervento: il metodo del Public Sector Comparator e l'analisi del valore

Per l'Italia si suggerisce un approccio graduale che preveda, in una prima fase d'implementazione dello strumento, almeno l'individuazione delle seguenti variabili:

- ✓ i principali costi e ricavi di progetto;
- ✓ il valore dei rischi trasferibili.

- ✓ Scelta del tasso di attualizzazione
- ✓ Analisi e quantificazione dei rischi trasferibili
- ✓ Modalità di quantificazione dei costi

Interventi iniziati e conclusi tra il 2000 e 2007 suddivisi per classe di scostamento (numerosità interventi indicata in %)		
<i>Classe di scostamento (%)</i>	<i>Efficienza finanziaria e temporale</i>	
	<i>% interventi con scostamento finanziario</i>	<i>% interventi con scostamento temporale</i>
Nulla (<=0)	25%	23%
Lieve (>0 <5%)	30%	2%
Moderato (>=5% <20%)	33%	9%
Forte (>=20%)	12%	66%
Totale interventi	100%	100%

- ✓ Il calcolo del PSC ed il Value for Money

Attenzione Linea guida 9 ANAC

Il rischio operativo allocato in capo all'operatore economico **deve essere mantenuto** non solo nella fase di aggiudicazione del contratto di PPP, ma anche nella fase di esecuzione delle prestazioni, così da garantire una corretta gestione ed effettivo soddisfacimento dei bisogni e degli interessi pubblici sottesi al contratto stesso.

Codice innova con riguardo alla fase di esecuzione del contratto di PPP prevedendo che la P.A. si doti di **conoscenze tecniche all'altezza** delle dinamiche di mercato al fine di saper **valutare la capacità delle opere pubbliche di generare flussi di cassa positivi** tali da ripagare i costi operativi ed i finanziamenti nel tempo ed **eserciti il controllo dell'operatore economico** anche attraverso la predisposizione ed l' applicazione di sistemi di **monitoraggio** in grado di verificare la permanenza, per tutta la durata del rapporto contrattuale, dei rischi trasferiti in capo a quest'ultimo.

Strumenti per l'attuazione del monitoraggio dei rischi

La costruzione di una matrice dei rischi è **indispensabile** anche in considerazione di quanto disposto all'art. 181, comma 2, del Codice, secondo cui *<<salva l'ipotesi in cui l'affidamento abbia ad oggetto anche l'attività di progettazione, le amministrazioni aggiudicatrici provvedono all'affidamento dei contratti ponendo a base di gara il progetto definitivo e uno schema di contratto e di piano economico finanziario, che disciplinino l'**allocazione dei rischi** tra amministrazione aggiudicatrice e operatore economico*

Monitoraggio

La “*matrice dei rischi*” consente all’amministrazione di effettuare un controllo sulle principali clausole contrattuali, verificando se le stesse siano state formulate in modo da assicurare la corretta allocazione dei rischi, attraverso un richiamo puntuale ai singoli articoli del contratto che disciplinano il soggetto e le modalità di assunzione dei rischi.

Esempio di possibile matrice dei rischi

Tipo di rischio	Probabilità del verificarsi del rischio	Maggiori costi e/o ritardi associati al verificarsi del rischio	Possibilità di mitigazione del rischio se trasferito al privato	Strumenti per la mitigazione del rischio	Rischio a carico del pubblico	Rischio a carico del privato	Art. contratto che identifica il rischio
Rischio di costruzione							
Rischio di commissionamento							
rischio amministrativo							
rischio espropri							
rischio ambientale/o archeologico							
Rischio di progettazione							
Rischio di esecuzione dell'opera difforme dal progetto							
rischio di aumento dei prezzi o di indisponibilità dei fattori produttivi							
rischio di errata valutazione di tempi e costi							
Rischio di inadempimenti contrattuali da parte di fornitori e subappaltatori							
Rischio di domanda							
Rischio di contrazione della domanda di mercato							
Rischio di Contrazione della domanda specifica							
Rischio di disponibilità							
Rischio di manutenzione straordinaria							
Rischio di performance							
Rischio di obsolescenza tecnica							
Altri rischi							
rischio normativo-politico- regolamentare							
rischio finanziario							
Rischio delle relazioni industriali							
rischio di valore residuale							

Monitoraggio

La “matrice dei rischi” può essere utilizzata anche come parametro di riferimento per la verifica della permanenza in capo all’operatore economico dei rischi trasferiti allo stesso. In particolare, ogniqualvolta le parti concordano una **variazione contrattuale o la revisione del piano economico-finanziario**, l’amministrazione è tenuta ad accertare che tali modifiche **lascino inalterata l’allocazione dei rischi** così come definita nella matrice e che permanga, quindi, in capo all’operatore economico il rischio legato alla gestione dei lavori o dei servizi, in modo che, in condizioni operative normali, non sia garantito allo stesso il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto del contratto.

Monitoraggio

L'ANAC ritiene che gli strumenti per monitorare l'effettivo trasferimento del rischio al privato siano, oltre la matrice dei rischi, **il flusso informativo costante dall'operatore economico alla pubblica amministrazione sull'esecuzione** preferibilmente tramite piattaforma informatica comune e un periodico resoconto economico gestionale per il tramite del Responsabile unico del procedimento

Monitoraggio

ANAC, ritiene inoltre che nel contratto sia espressamente prevista, tra **gli obblighi a carico dell'operatore economico, la trasmissione di tale flusso informativo**. In mancanza di tale piattaforma, tale adempimento può essere realizzato mediante una periodica attività di *reporting*.

Monitoraggio

Il trasferimento del rischio operativo al privato impone la presenza di adeguate previsioni contrattuali in tema di *Service Level Agreement* (SLA), **sistema di penali, decurtazione del canone**. Tuttavia, perché tale assetto contrattuale possa raggiungere lo scopo di mantenere l'allocazione dei rischi in esso stabilita, è indispensabile che a tali clausole sia data tempestiva e puntuale applicazione e, quindi, **che siano correttamente svolte le funzioni di direzione e di controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'esecuzione del contratto**



La teoria è quando si sa tutto ma non funziona niente.
La pratica è quando funziona tutto ma non si sa il
perché. In ogni caso si finisce sempre per coniugare la
teoria con la pratica non funziona niente e non si sa il
perché.

Einstein

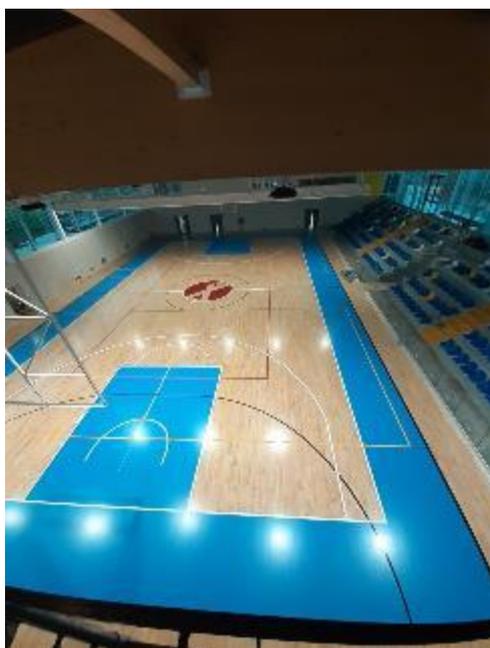
PPP Leasing Peschiera del Garda

Riqualificazione dell'area della ex casa di riposo Franco Gandini e Realizzazione del Nuovo Centro Civico polifunzionale nel comune di Peschiera del Garda (VR) importo commessa € 7.200.000 durata dei lavori 365 gg



PPP Leasing Sirmione

Realizzazione di nuova palestra comunale nel Comune di Sirmione importo commessa € 3.040.000 durata lavori 280 gg



PPP Leasing Lissone

Realizzazione nuova palestra polifunzionale nel Comune di Lissone importo commessa € 3.100.000 durata lavori 380 gg



PPP Leasing Biassono

- * Riqualificazione del Centro sportivo Comunale nel Comune di Biassono importo commessa € 1.900.000 durata lavori 365 gg



PPP Leasing Veduggio

- * Riqualificazione e mantenimento in efficienza sede Municipale di Veduggio con Colzano importo commessa € 2.100.000 durata dei lavori 365 gg



PPP Project Sesto

- * Riqualificazione e gestione delle piscine comunali coperte “di Gregorio” e “Olimpia” presso il Comune di Sesto San Giovanni importo commessa € 7.600.000 durata lavori 24 mesi



PPP Project Milano

- * Realizzazione di nuovo centro sportivo nell'area sita in Milano compresa tra Via Betti – Cechov – Omodeo importo commessa € 6.100.000 durata lavori 365 gg



PPP Project Triestina

- * Riqualficazione con nuova costruzione palazzine spogliatoi tribune campo a 11 campo a 7 padle presso il Centro Comunale Giorgio Ferrini – Trieste importo commessa € 11.000.000 durata lavori 24 mesi



PPP Contratto di disponibilità

* Lonato del Garda

Lavori di ampliamento della scuola primaria di Lonato del Garda con realizzazione del nuovo corpo scolastico importo commessa € 3.300.000 durata lavori 432 gg

