



LINEE GUIDA AL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO

FOCUS SUL PPP DI INIZIATIVA PRIVATA

Sommario

1. PREMESSA	2
2. VANTAGGI E CRITICITÀ DELLO STRUMENTO	3
3. IL CONCETTO DI RISCHIO	5
4. IL CONCETTO DI EQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO	8
5. FOCUS SULLA FINANZA DI PROGETTO DI INIZIATIVA PRIVATA	9
5.1. I DOCUMENTI DELLA PROPOSTA	9
5.2. I DOCUMENTI AMMINISTRATIVI	9
5.3. ITER DI VALUTAZIONE	10
5.4. FASE DI GARA	10

1. PREMESSA

Consideriamo l'opzione del Partenariato Pubblico Privato per la valorizzazione del patrimonio pubblico.

Proviamo ad approcciarci a questo strumento e a conoscere i meccanismi che si innescano step by step.

Innanzitutto precisiamo che non bisogna considerare lo strumento come una semplice modalità di finanziamento per la costruzione di opere, né come l'affidamento ad un operatore economico della gestione di un servizio, ma si tratta di effettuare una scelta di programmazione amministrativa con consapevolezza e lungimiranza, di inoltrarsi in un percorso alquanto sorprendente per le sue potenzialità, ma anche da monitorare attentamente, per le diverse dinamiche che si possono presentare.

Il Partenariato Pubblico Privato è un contratto di medio-lungo periodo tra il pubblico e uno o più operatori economici in base al quale il privato finanzia la riqualificazione o la costruzione di un'opera anche attraverso la gestione di un servizio pubblico con le caratteristiche dell'innovazione, andando a definire con il pubblico come condividere i rischi associati all'operazione stessa. Tale contratto può essere utilizzato per qualsiasi tipologia di opera pubblica e servizio afferenti diversi settori quali ad esempio il settore sanitario, il settore dei trasporti, il settore dei rifiuti, i servizi scolastici...

Generalmente al partner privato vengono affidate tutte le fasi progettuali, dalla progettazione alla costruzione, alla gestione operativa e alla manutenzione dell'infrastruttura, compresa la raccolta dei fondi. Compiti della Pubblica Amministrazione è quello di integrare i propri obiettivi con la bontà del progetto attraverso un'analisi approfondita e vigilare sul regolare rispetto dei termini contrattuali.

Ci concentreremo in modo particolare sul concetto di rischio e sul concetto di equilibrio economico finanziario per poi focalizzarci sulla "finanza di progetto di iniziativa privata" in quanto trattasi dei passaggi fondamentali perché si possa

parlare di finanza di progetto di cui all'art. 183 D.Lgs. 50/2016 nella formula più conosciuta dello stesso riferimento normativo (commi da 15 a 22).



2. VANTAGGI E CRITICITÀ DELLO STRUMENTO

Poniamo anzitutto in evidenza che si tratta di uno strumento comunemente utilizzato anche in passato ma che per mancanza di una disciplina normativa specifica ha portato in molti casi delle esperienze negative. Tali esperienze hanno portato ad un nuovo approccio al Partenariato Pubblico Privato, sia da parte del pubblico sia da parte degli operatori economici.

Il D.Lgs. 50/2016 è intervenuto a regolamentare la materia e ha fatto sì che il mercato generasse un prodotto innovativo e come tale va approfondito e applicato qualora rispetti determinati requisiti e determini dei benefici in modo equilibrato tra la pubblica amministrazione e gli operatori economici.

Possiamo parlare di vantaggi pensando ai seguenti aspetti:

- *la PA è nelle condizioni di sfruttare le risorse e il know-how del settore privato;*

- *si possono accelerare i tempi di realizzazione delle opere;*
- *si può pervenire ad una migliore gestione dei rischi connessi ai progetti;*
- *a determinate condizioni è possibile anche alleggerire il bilancio dell'ente committente.*

In relazione alle criticità è bene tenere in considerazione i seguenti aspetti:

- *una cultura imprenditoriale che è più legata alla vendita anziché alla gestione;*
- *incertezza dei cambiamenti politici e dei tempi di realizzazione degli investimenti;*
- *difficoltà di attribuire correttamente il rischio imprenditoriale;*
- *capacità tecnica della stazione appaltante di gestire i rapporti con il soggetto privato.*



3. IL CONCETTO DI RISCHIO

L'artt. 3 eee) D.Lgs. 50/2016 definisce «contratto di partenariato pubblico privato», il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore. Fatti salvi gli obblighi di comunicazione previsti dall'articolo 44, comma 1-bis, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, si applicano, per i soli profili di tutela della finanza pubblica, i contenuti delle decisioni Eurostat»

Tale definizione, meglio esplicitata nelle linee guida Anac n. 9, definisce che:

- *Il rischio deve essere allocato al soggetto che meglio è in grado di gestirlo;*
- *Occorre verificare, per ciascun rischio, il soggetto che è in grado di mitigare, con il minor costo, il rischio stesso;*
- *Occorre identificare in modo chiaro e preciso nel contratto i soggetti su cui ricadono i rischi;*
- *Occorre definire un «Service Level Agreement» ed i «Key Performance Indicator» ovvero indicatori di qualità delle prestazioni.*

È indispensabile aver chiaro il concetto di rischio e delle diverse forme di rischio, quali, tra i più comuni:

Rischio operativo

Il rischio legato alla gestione dei lavori o dei servizi sul lato della domanda o sul lato dell'offerta.

Si considera che il concessionario assume il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti

Rischio di costruzione

Il rischio legato al ritardo nei tempi di consegna, al non rispetto degli standard di progetto, all'aumento dei costi, a inconvenienti tecnici dell'opera e al mancato completamento della stessa.

Rischio di disponibilità

Il rischio legato alla capacità del concessionario di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità previsti.

Rischio di domanda

Il rischio legato ai diversi volumi di domanda del servizio che il concessionario deve soddisfare, alla mancanza di utenza, e quindi di flussi di cassa.

In merito a queste ultime due tipologie di rischio si propone una precisazione in merito al meccanismo di pagamento legato alle performance dell'operatore economico.

Vi sono diverse tipologie di proventi nell'ambito del contratto di PPP, in particolare se si tratta di proventi dalla gestione o proventi derivanti da tariffazione sulla PA.

Proventi da tariffazione sull'utenza

*In questo caso i proventi della gestione, derivanti dalla tariffa corrisposta dagli utenti dell'opera e/o del servizio, sono la principale fonte di remunerazione del concessionario. Quali ad esempio le autostrade, i parcheggi, il trasporto pubblico locale, ecc. - **RISCHIO DI DOMANDA***

Proventi da tariffazione sulla PA

*In questo caso l'amministrazione corrisponde un canone di disponibilità, finalizzato a remunerare il costo dell'investimento, i costi delle manutenzioni a loro volta finalizzati a garantire la disponibilità dell'opera/investimento e i capitali investiti. Quali ad esempio il servizio di pubblica illuminazione e l'efficientamento energetico degli edifici. - **RISCHIO DI DISPONIBILITÀ***

Il D.Lgs. n. 50 del 2016 dedica al PPP una disciplina organica con l'evidente intento di incentivare l'utilizzo di strumenti innovativi di realizzazione di opere pubbliche di significativa complessità mediante il coinvolgimento dell'imprenditoria privata non solo nella fase dell'esecuzione delle prestazioni (di costruzione e gestione dell'opera di pubblico interesse) ma anche in quella di reperimento delle fonti di finanziamento e, quindi, della assunzione del rischio correlato allo sfruttamento economico della infrastruttura da parte dell'operatore privato. Il fattore "rischio" è quindi uno degli elementi qualificanti del PPP sia all'inizio che per tutta la durata del progetto. L'analisi della corretta allocazione dei rischi è quindi un fattore indispensabile per garantire una corretta gestione della fase di esecuzione del contratto e l'effettivo e pieno soddisfacimento dei bisogni e degli interessi pubblici alla luce dei quali l'amministrazione ha deciso di ricorrere allo strumento del PPP.



4. IL CONCETTO DI EQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO

L'artt. 3 fff) D.Lgs. 50/2016 definisce l'«equilibrio economico e finanziario», la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria. Per convenienza economica si intende la capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito; per sostenibilità finanziaria si intende la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento»

*Il piano economico finanziario è parte fondamentale di una proposta di project financing e si qualifica come **strumento di valutazione economica**, discendente dalla comparazione tra costi e ricavi attesi dall'operazione e **di valutazione finanziaria**, con riguardo alla connessione ai flussi in entrata e in uscita. Obiettivo della valutazione economico-finanziaria è quello di esaminare la convenienza del progetto, esaminando sotto l'aspetto economico la capacità di produrre reddito, a prescindere dalla struttura finanziaria, e successivamente - sotto l'aspetto finanziario - la capacità di generare flussi di cassa sufficienti a remunerare le fonti di finanziamento e a garantire un'adeguata remunerazione del capitale di rischio.*

Vengono quindi analizzati i dati di input quali a titolo esemplificativo: stime di accesso, tempi e modalità di effettuazione degli interventi, composizione dei ricavi, tra cui anche canone annuo, composizione dei costi, coerentemente con tempi e modalità di gestione del servizio.

Viene effettuata la verifica che gli indici di natura economica e finanziaria risultanti rappresentino adeguatamente l'equilibrio economico-finanziario dell'intero progetto.

L'attività comprende anche la possibilità di formulare delle simulazioni alternative, in termini di utilizzo di eventuali risorse economiche disponibili dell'Ente, con l'obiettivo di incidere sulla durata o sugli investimenti aggiuntivi, utili quindi a permettere la massima capacità di manovra strategica a disposizione del Comune.

5. FOCUS SULLA FINANZA DI PROGETTO DI INIZIATIVA PRIVATA

Il Codice degli Appalti prevede che gli operatori economici possono presentare alle amministrazioni aggiudicatrici una Proposta di progetto finalizzata alla realizzazione in concessione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità, incluse le strutture dedicate alla nautica da diporto, non presenti negli strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente. Ciò significa che il D.Lgs. 50/2016 identifica quali proposte di finanza di progetto di iniziativa privata solo quelle opere non incluse negli strumenti di programmazione.

*Il decreto legge semplificazioni apporta una modifica sostanziale, prevedendo, all'art. 8 ("Altre disposizioni urgenti in materia di contratti pubblici"), comma 5, lett d), che le proposte di cui all'art. 183 comma 15 del Codice possono essere presentate **"anche se presenti negli strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente"**.*

Ciò significa che da ora in poi le proposte progettuali potranno prevedere anche opere e/o servizi già inclusi negli strumenti di programmazione pubblici che potrebbero essere insufficienti oppure prevedere opere o servizi non ancora messi a gara dalle stesse amministrazioni.

5.1. I DOCUMENTI DELLA PROPOSTA

La Proposta dovrà contenere:

- *un progetto di fattibilità;*
- *una bozza di convenzione;*
- *il piano economico-finanziario asseverato da uno dei soggetti di cui al comma 9, primo periodo;*
- *la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione.*

5.2. I DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

La stessa Proposta dovrà essere corredata anche dai seguenti documenti amministrativi:

- *dalle autodichiarazioni relative al possesso dei requisiti di cui al comma 17;*
- *dalla cauzione di cui all'articolo 103,*
- *dall'impegno a prestare una cauzione nella misura dell'importo di cui al comma 9, terzo periodo, nel caso di indizione di gara.*

5.3. ITER DI VALUTAZIONE

La procedura che parte dal momento della ricezione della proposta fino alla sottoscrizione del contratto con il soggetto aggiudicatario della gara è ben delineata e permette un rapido successo dell'operazione nel momento in cui viene rispettata.

- 1. L'amministrazione che riceve la proposta valuta, entro il termine perentorio di tre mesi, la fattibilità della proposta. A tal fine l'amministrazione aggiudicatrice può invitare il proponente ad apportare al progetto di fattibilità le modifiche necessarie per la sua approvazione. Se il proponente non apporta le modifiche richieste, la proposta non può essere valutata positivamente.***
- 2. Il progetto di fattibilità, eventualmente modificato, è inserito negli strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente ed è posto in approvazione con le modalità previste per l'approvazione di progetti; il proponente è tenuto ad apportare le eventuali ulteriori modifiche chieste in sede di approvazione del progetto; in difetto, il progetto si intende non approvato.***
- 3. Il progetto di fattibilità approvato è posto a base di gara, alla quale partecipa generalmente il proponente oltre ad altri soggetti interessati. Nel bando l'amministrazione aggiudicatrice può chiedere ai concorrenti, compreso il proponente, la presentazione di eventuali varianti al progetto.***

Terminato l'iter di valutazione è necessario passare alla fase di gara.

5.4. FASE DI GARA

I concorrenti, compreso il promotore, devono:

- *essere in possesso dei requisiti di cui al comma 8;*

- *presentare un'offerta contenente:*
 - *una bozza di convenzione,*
 - *il piano economico-finanziario asseverato da uno dei soggetti di cui al comma 9, primo periodo,*
 - *la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione, nonché le eventuali varianti al progetto di fattibilità; si applicano i commi 4, 5, 6, 7 e 13.*

Se il promotore non risulta aggiudicatario, può esercitare, entro quindici giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione, il diritto di prelazione e divenire aggiudicatario se dichiara di impegnarsi ad adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte dall'aggiudicatario.

Se il promotore non risulta aggiudicatario e non esercita la prelazione ha diritto al pagamento, a carico dell'aggiudicatario, dell'importo delle spese per la predisposizione della proposta nei limiti indicati nel comma 9. Se il promotore esercita la prelazione, l'originario aggiudicatario ha diritto al pagamento, a carico del promotore, dell'importo delle spese per la predisposizione dell'offerta nei limiti di cui al comma 9.

