

LET'S RESEARCH THE FUTURE

SDA Bocconi
SCHOOL OF MANAGEMENT

RESEARCH
RETHINK
REIMAGINE



PPP 2.0: Q&A FOR DUMMIES

Si consiglia di accompagnare la lettura di questo documento con l'ascolto del Podcast “PPP 2.0: Q&A for dummies”.

Veronica Vecchi

Ludovica Mager

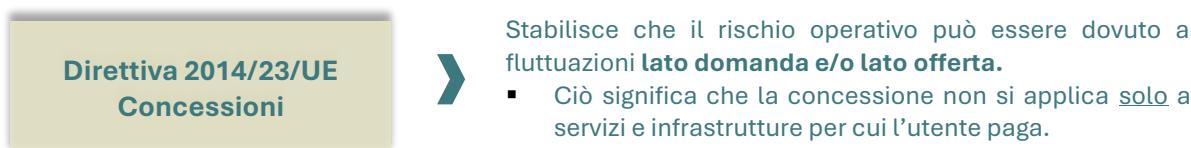
NB. Il Podcast “PPP 2.0: Q&A for dummies” è stato realizzato in collaborazione con la casa editrice dell’Università Bocconi, Egea, ed è disponibile sul sito ufficiale di INVESTinIT Lab e sulla piattaforma di Spotify

Che cos'è un contratto di PPP? Il PPP è un contratto non ordinario?

Il Nuovo Codice dei Contratti (D.lgs 36/2023) chiarisce che **il PPP è un “ordinario” contratto di concessione** a cui si applica la disciplina del Codice dei Contratti e con cui la realizzazione di un'infrastruttura e/o la gestione di un servizio pubblico, e degli investimenti correlati, è affidata a un soggetto terzo, anche detto **concessionario**, a cui è trasferito il **rischio operativo**.

L'articolo 177, comma 1, riconosce che il rischio operativo trasferito all'operatore economico non copre solo ed esclusivamente il rischio lato domanda, ma anche il rischio lato offerta, o il rischio da entrambi i lati (offerta e domanda). In linea con la Direttiva 2014/23/UE, si supera così la distinzione errata tra “concessione” (con tariffazione a carico degli utenti) e “PPP” (con tariffazione a carico della Pubblica Amministrazione), presente nel precedente Codice dei Contratti (D.lgs 50/2016). Quest'ultimo seguiva infatti le regole contabili di Eurostat, che però hanno uno scopo diverso.

Figura 1. Il rischio operativo nella Direttiva 2014/23/UE



Il Codice riconosce che il PPP è un'operazione di carattere prevalentemente economico-finanziaria, con le seguenti caratteristiche:

- un contratto di media-lunga durata¹;
- con un prevalente finanziamento da parte di capitali privati;
- con un'allocazione dei rischi tra le parti coinvolte;
- con un sistema di pagamento legato alla performance.

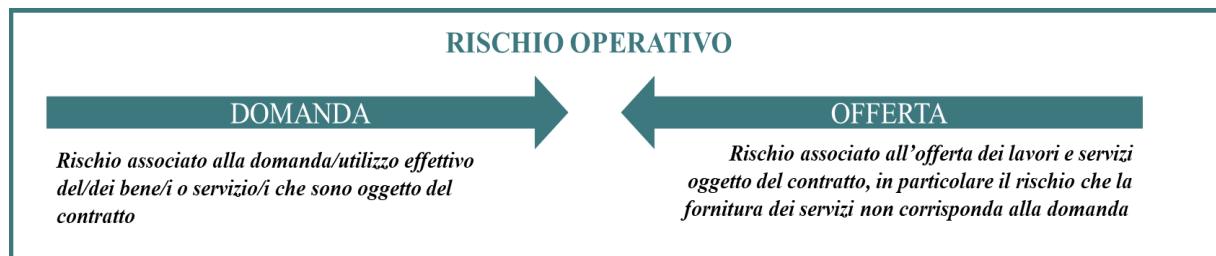
Attenzione! Il PPP come contratto di concessione a cui si applica la disciplina del Codice dei Contratti Pubblici si riferisce al settore degli investimenti e dei servizi pubblici e non va confuso con altri tipi di concessione, che rappresentano piuttosto atti amministrativi con cui si concede in uso un asset o un bene pubblico che può essere sfruttato economicamente da parte dell'operatore economico (es. le concessioni balneari).

¹ Una durata medio-lunga, generalmente compresa tra i 5-12 anni quando l'oggetto sono i servizi e 20-30 anni in caso di investimenti più complessi con una rilevante componente di investimento (materiale o immateriale)

Che cos'è il rischio operativo?

Il rischio operativo è un concetto rotondo ed è definito, in via teorica, come dovuto a oscillazioni, lato domanda e/o lato offerta, che compromettono la capacità del concessionario di recuperare i costi di investimento e/o di gestione – vd. art.177, comma 2, del Nuovo Codice. Ciò significa che, in un contratto di PPP, in cui al concessionario viene trasferito il rischio operativo, il concessionario non può godere di un rendimento garantito.

Figura 2. Definizione di rischio operativo, lato offerta e lato domanda, nella Direttiva Concessioni 2014/23/UE



Fonte: Direttiva 2014/23/UE

Ricorda! Il rischio operativo non deve essere “cosmetico”. Laddove il rischio sia riscontrabile soltanto sul lato dell’offerta², il contratto deve prevedere un **sistema di decurtazioni** tale per cui il corrispettivo previsto sarà erogato solo a fronte della disponibilità dell’investimento realizzato e dei servizi previsti, e sarà, invece, proporzionalmente ridotto o annullato, ove tale disponibilità sia ridotta o manchi, e ove i servizi non raggiungano i livelli prefissati (contrattualmente). Ciò implica la necessità di definire **indicatori chiave di performance** (KPI), di natura quantitativa e qualitativa, in grado di misurare, in modo continuo e oggettivo, il raggiungimento dei livelli di disponibilità e di qualità stabiliti *ex ante*, ovvero, al più tardi, al momento della stipula del contratto, pena l’erosione – fino all’annullamento nei casi di indisponibilità totale – dei corrispettivi previsti – vd. art. 177, comma 4.

Attenzione! Per definire il sistema di decurtazioni, non bisogna fare un “copia e incolla” delle penali appaltistiche, dal momento che il sistema di decurtazioni di un PPP deve focalizzarsi sulla **performance** conseguita dall’OE e non su dati di input o sulla mera prestazione di un servizio.

Il rischio operativo deve permanere durante la vita dell’intero contratto e quindi non può essere limitato, per esempio, alla fase di costruzione o di investimento. Esistono, pertanto, diverse tipologie di rischio che, in un contratto di PPP, possono essere a carico del privato.

² Ovvero, nel caso di PPP che prevedono un canone di disponibilità o di PPP a tariffazione sull’utenza, quando però la domanda è rigida.

Figura 3. Tipologie di rischio operativo trattenuti dall'operatore economico in un PPP



Fonte: Vecchi, V. e V. Leone, *PPP 2.0* (2023). Egea: Milano

Attenzione! Il rischio operativo non è il rischio d'impresa. Il rischio operativo riguarda esclusivamente l'oggetto del contratto di concessione, mentre il rischio d'impresa si riferisce ai rischi che l'impresa deve affrontare nel perseguire i suoi obiettivi di business, in generale. Il rischio operativo relativo ad uno specifico oggetto di un contratto di concessione in capo all'operatore economico può essere considerato come un componente del rischio d'impresa, accanto ad altri rischi di tipo strategico e finanziario che riguardano l'impresa nel suo complesso – vd. art. 177, comma 1.

Qual è la differenza tra un PPP e un appalto tradizionale?

La differenza tra un PPP e un appalto tradizionale si basa non tanto sull'oggetto del contratto – che può essere lo stesso in entrambi i casi –, ma, piuttosto, sull'assunzione del rischio – operativo e non solo imprenditoriale – da parte dell'operatore economico riguardo alla gestione dell'intervento, da cui dipende la propria remunerazione. Mentre nel caso dell'appalto tradizionale, l'operatore assume solo il rischio legato al rispetto delle prescrizioni contrattuali, senza la possibilità che fattori esterni possano causare la mancata copertura degli investimenti e dei costi sostenuti *ex ante*, nella concessione il rischio si manifesta come rischio *operativo*, in quanto si concretizza nella fase gestionale del contratto e nelle diverse vicende che possono insorgere in tale frangente, che possono determinare il mancato recupero dell'investimento e dei costi affrontati per la realizzazione degli asset e delle prestazioni dovute contrattualmente.

Si tratta pertanto di strumenti che hanno una natura e una finalità diverse: il PPP offre soprattutto la possibilità di ripensare e innovare le modalità di gestione di servizi pubblici e di accelerare la realizzazione degli investimenti, e quindi di accelerare la capacità della PA di conseguire risultati, come per esempio nel settore dell'efficientamento energetico. Infatti, il PPP permette di introdurre nel perimetro dei servizi e delle infrastrutture pubbliche il capitale, l'expertise e le soluzioni innovative del settore privato, che possono creare valore per la società in termini di **efficienza, efficacia, sostenibilità ed equità**.

Attenzione! È importante che la PA abbia le conoscenze e competenze adeguate a definire il risultato che vuole conseguire in modo chiaro, preciso, ed efficace.

Figura 4. Il PPP come strumento per conseguire obiettivi strategici



Quando scegliere un PPP o un appalto tradizionale?

Bisogna procedere per step:

- 1. Definizione delle caratteristiche del contratto**, sulla base di una serie di domande, *quali tipo di obiettivi si vogliono conseguire? Quali risorse (finanziarie, umane, ecc.) ha la PA a propria disposizione? Che cosa ci si aspetta dal privato? Quale tipo di innovazione si ricerca?*
- 2. Verifica della presenza del rischio operativo**
- 3. Scelta dell'istituto giuridico più adatto: appalto o concessione**

L'art. 175, comma 2 del Nuovo Codice prescrive le modalità per la valutazione di convenienza e di fattibilità del PPP e promuove un approccio “rotondo” che considera più fattori, tra cui anche la capacità di generare soluzioni innovative per conseguire obiettivi strategici e di ottimizzare il rapporto costi-benefici. Inoltre, la Relazione di accompagnamento del Consiglio di Stato (priva di cogenza giuridica) riconosce la validità di valutazioni di tipo qualitativo e quantitativo, dando ancora più spazio alla possibilità di integrare considerazioni che esulano dall'impatto sul bilancio della PA e che considerano le capacità di generare un impatto attraverso le risorse e l'expertise del privato, che

spesso contribuiscono ad accorciare le tempistiche di realizzazione e a generare innovazione.

Focus - Art. 175 comma 2 e la valutazione di convenienza e fattibilità del PPP

L'art. 175, co. 2, indica gli aspetti da considerare nell'ambito della valutazione di convenienza e fattibilità del PPP e sono i seguenti:

- l'idoneità del progetto a essere finanziato con risorse private
- il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario
- la stima dei costi e dei benefici
- l'allocazione del rischio operativo
- la presenza di soluzioni innovative
- la capacità di indebitamento dell'ente e la disponibilità di risorse sul bilancio pluriennale.

Quali sono le procedure di aggiudicazione per un contratto di PPP?

Un contratto di PPP è aggiudicato utilizzando le stesse procedure di scelta del contraente per gli appalti tradizionali - vd. art. 70 – 75:

- Procedura aperta
- Procedura ristretta
- Procedura negoziata
- Dialogo competitivo

Secondo i dati ANAC rielaborati da INVESTinIT, la proposta più utilizzata è la proposta a iniziativa approvata³. La proposta a iniziativa privata consente all'Amministrazione di agire da reale committente. Da una parte, l'operatore economico presenta un piano di fattibilità tecnico-economico (PFTE), una bozza di convenzione, un piano economico finanziario (PEF), il gestionale dei servizi. Dall'altra parte, l'Amministrazione valuta la documentazione e può richiedere modifiche e integrazioni per sartorializzare la proposta progettuale alle proprie esigenze e ai propri obiettivi.

La proposta a iniziativa privata, inoltre, garantisce al “promotore” il diritto di prelazione nella successiva fase di gara, qualora ottenga la fattibilità a seguito della valutazione e della negoziazione. Il diritto di prelazione serve a remunerare i costi legati agli approfondimenti progettuali sviluppati dall'operatore economico in fase di proposta, che rappresentano un impegno e un onere significativo per le imprese.

³ Per un approfondimento rispetto alla valutazione della proposta a iniziativa privata, si rimanda alle Linee Guida “La valutazione delle proposte di PPP”, disponibili sul sito ufficiale di INVESTinIT Lab - <https://www.sdabocconi.it/it/faculty-ricerche/ricerca/new-value-knowledge-platform/investinit-lab/output>

Come può un'Amministrazione valutare se ricorrere all'uso del PPP?

Le amministrazioni devono impegnarsi a valutare “a monte” cosa può essere fatto con capitali pubblici e cosa invece richiede l’impiego di capitali privati. È importante che la PA abbandoni valutazioni di tipo meccanicistico e adotti invece un approccio più strategico nell’uso delle risorse: non ha senso e non conviene utilizzare risorse pubbliche laddove può essere utilizzato un contratto di PPP. Ovviamente quando c’è l’utenza che paga, è più immediato pensare ad un contratto di PPP. Maggiori difficoltà vi sono per i PPP tariffazione sulla PA, cioè quando il PPP è utilizzato per la realizzazione di investimenti in edifici a diretto utilizzo da parte della PA (es. efficientamento energetico degli edifici) o per potenziare il servizio che la PA eroga (es. servizi ancillari nel settore sanitario).

Nel caso di interventi di efficientamento energetico, non conviene realizzare appalti tradizionali, ma piuttosto contratti di PPP. Infatti, l’investimento del privato si ripaga con il risparmio energetico conseguito e con la spesa storica.

Le amministrazioni devono pertanto costruire **matrici di finanziabilità e fare delle valutazioni preliminare di adeguatezza** per decidere se inserire nella propria programmazione di lavori e servizi il PPP e soprattutto per quali tipi di investimenti e servizi.

Una programmazione più robusta aiuta anche a comunicare in modo più strategico ed efficace con il mercato, mettendo in luce le criticità legate ad alcuni settori o ai singoli servizi, chiarendo le aspettative della PA e incentivando il mercato allo sviluppo di soluzioni innovative.

Ricorda! Il Nuovo Codice si presenta come uno strumento estremamente duttile e, cosa più importante, supera definitivamente l’applicazione di valutazioni meccanicistiche – legate al concetto di “*value for money*” - per il confronto tra PPP e appalti tradizionali. Si tratta di due strumenti diversi per natura e scopo; pertanto, le valutazioni di convenienza devono essere più rotonde e considerare le potenzialità specifiche dei singoli strumenti – vd. art 175, comma 2

Il PPP è adatto solo ai grandi investimenti?

No, il PPP può essere applicato a investimenti di qualunque importo. Il Codice dei Contratti non indica nessun limite minimo o massimo per il ricorso a contratti di PPP.

Anzi, considerando quanto l’uso del PPP sia ancora limitato da parte delle pubbliche amministrazioni, il consiglio è quello di iniziare a sperimentare lo strumento del PPP per progetti di piccole dimensioni, così da sviluppare competenze e capacità di valutazione e di implementazione. Inoltre, generare esempi di esperienze positive per lo strumento

del PPP, anche se di piccola dimensione, contribuirà a creare un clima di fiducia tra pubblico e privato e a valorizzare i benefici di uno sforzo collaborativo.