

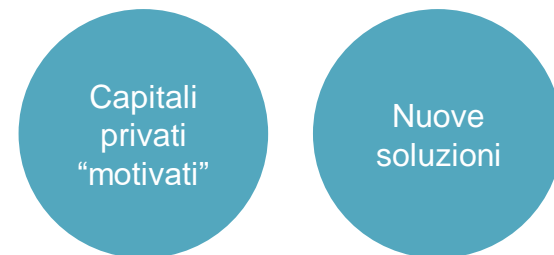
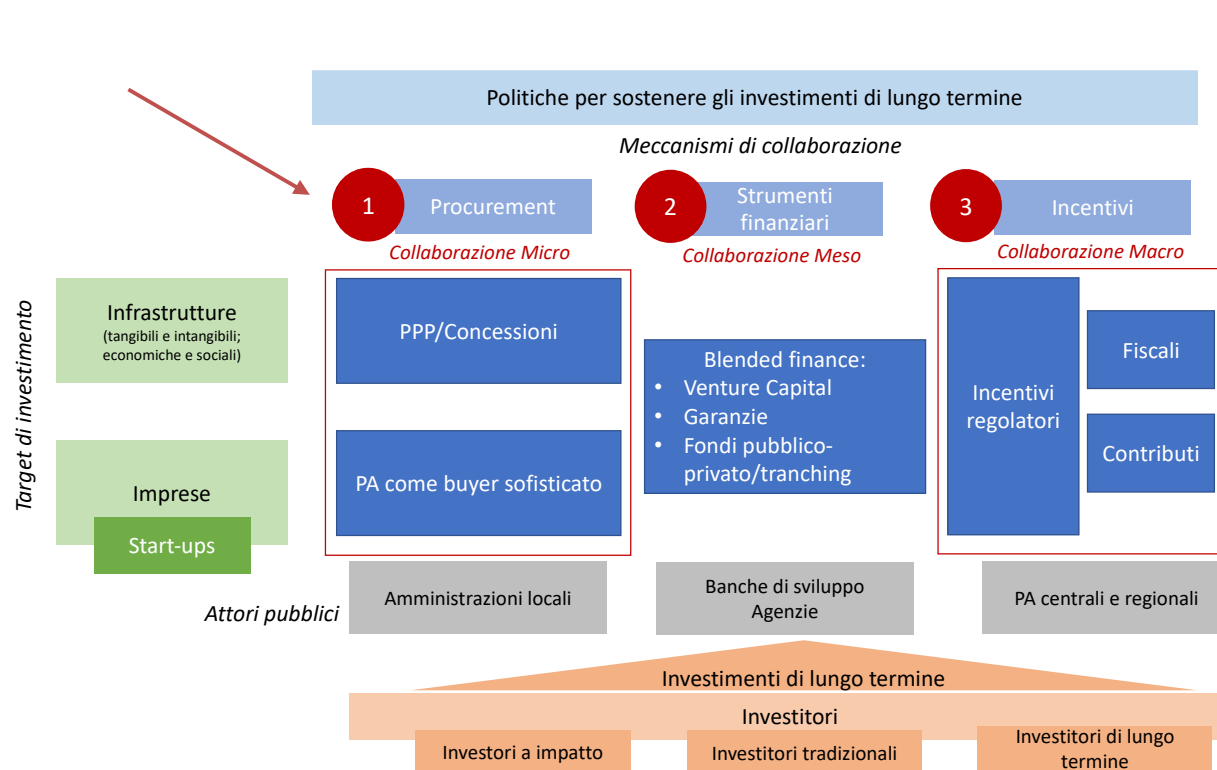
DESIGNED FOR YOUR WORLD

SDA Bocconi
SCHOOL OF MANAGEMENT

PNRR LAB FOCUS SUL PPP

Veronica Vecchi, Lorenzo Motta

COLLABORAZIONI PUBBLICO-PRIVATO PER REALIZZARE INVESTIMENTI DI LUNGO TERMINE

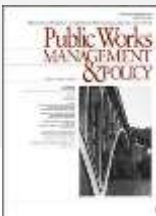


RICCHEZZA PRIVATA

Net financial asset 2021
4,2 tn = 236% PIL

DO PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS STILL HAVE A FUTURE? LA VISIONE DEL PNRR LAB

- A PPP is **neither simply an alternative procurement route** to accelerate the delivery of investments (as in the way that the Next Gen initiative set tight milestone for the implementation of the programme) nor a mechanism through which to **outsource** a big bundle of contracts to the market, as has often been the case in the past (again, the PFI is notable here).
- Rather it should be conceived as an **approach to achieve challenging societal and economic results through collaboration and innovation** – and that responds directly to both the ESG and to the UN Sustainable Development Goals (SDGs) agendas.
- **If this re-orientation can be achieved, then PPPs can offer an opportunity for investors and other economic player to implement ESG/SDG strategies and to play a salient role in the transition to a more sustainable and resilient economic model.**
- In turn, this will build the foundation upon which to create the **widespread legitimacy, trust and capacity** which are critical to make PPPs a sustainable option for the future, rather than a legacy of the past. Underlying this has to be a belief in PPPs as an effective way to respond to the exigencies of the ESG/SDGs agenda and not as a short- term mechanism to lever in private finance to already failing public projects.



DAL VALUE FOR MONEY AL VALUE FOR SOCIETY

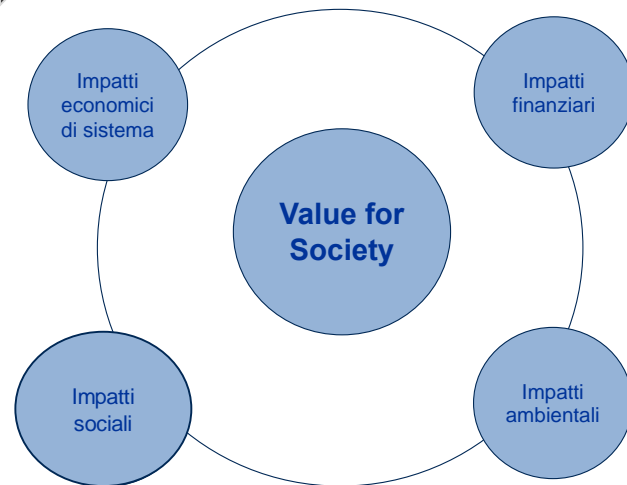
NEW PUBLIC
MANAGEMENT



Driver: ottimizzazione dei costi mediante
contracting out
Contenimento del debito

PPP

COLLABORATIVE
GOVERNANCE

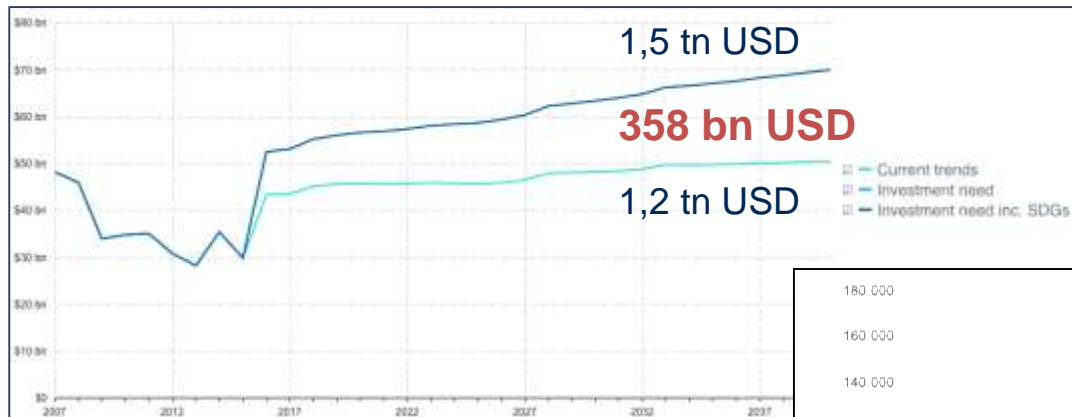


Driver: rispondere ai fabbisogni e generare
Public Value

- **Art. 175 co. 2** - Il ricorso al partenariato pubblico-privato è preceduto da una valutazione preliminare di convenienza e fattibilità. La valutazione si incentra sull'idoneità del progetto a essere finanziato con risorse private, sulle condizioni necessarie a ottimizzare il rapporto tra costi e benefici, sulla efficiente allocazione del rischio, **sulla capacità di generare soluzioni innovative**, nonché sulla capacità di indebitamento dell'ente e sulla disponibilità di risorse sul bilancio pluriennale.
- **Art. 185 co. 2** – I criteri di aggiudicazione sono connessi all'oggetto della concessione e non attribuiscono una incondizionata libertà di scelta all'ente concedente. **Essi includono, tra l'altro, criteri ambientali, sociali o relativi all'innovazione.**

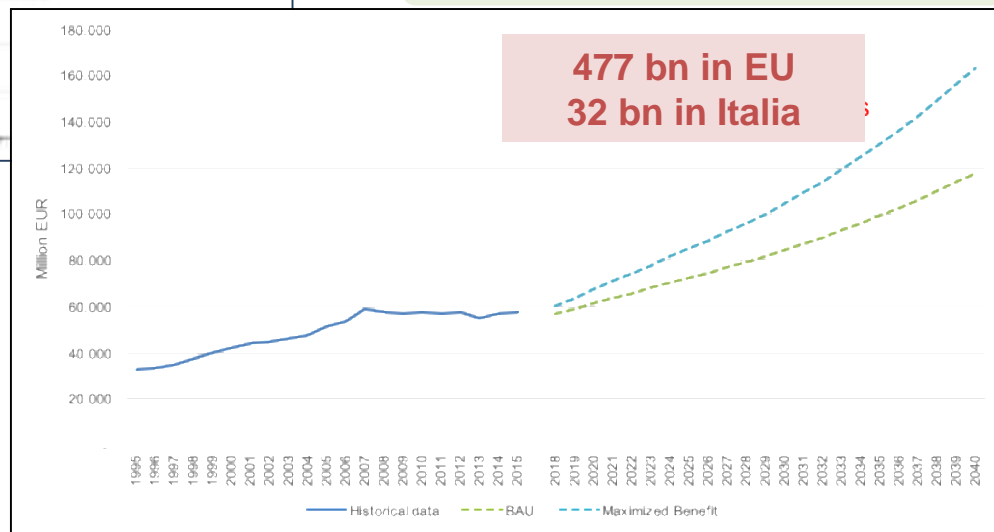
GAP INFRASTRUTTURALE

INFRASTRUTTURE ECONOMICHE



Gap non solo finanziario ma soprattutto in termini di qualità dei servizi per generare value4society

INFRASTRUTTURE SANITARIE



CONTRATTI PUBBLICI 2019-2022

Importo bandito: 821 mld
(205 mld anno)

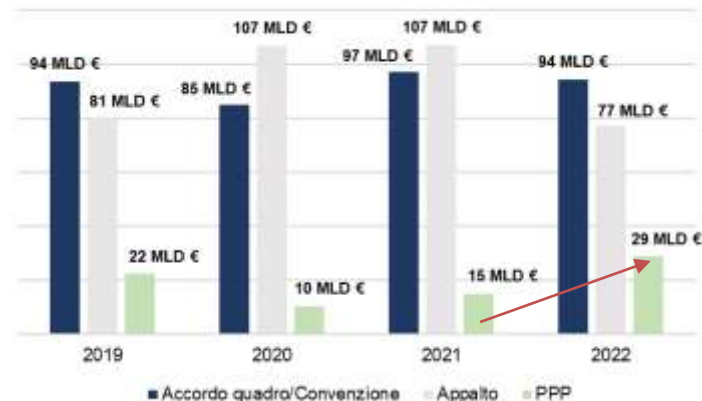
Di cui aggiudicato: 35%*
>> 11.8% del PIL perso

Importo bandito PPP: 77 mld
(9.3% del totale)

Fonte dati: ANAC

* I dati sulle aggiudicazioni e perdita del PIL si riferiscono
al periodo 2019-2022

Importo bandito per modalità contrattuale



INVESTIMENTI DIGITAL 2018-2022**Servizi digitali**

- Importo bandito: 37,3 mld (7,5 mld anno)
- Importo aggiudicato: 14,5 mld (3,4 mld anno)

Importo bandito PPP

- 2018-2021: 246 Mln, 0.8% del totale
- 2022: 764 Mln, 9.6% >> gara PSN

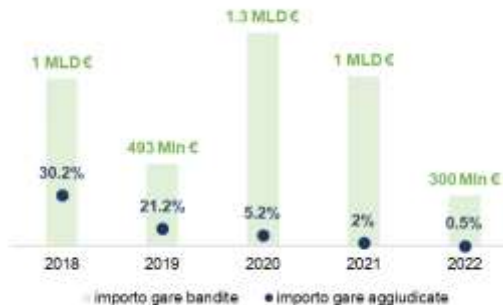
FOCUS: PPP**FONDI PNRR**

M1C1 digitalizzazione della PA:
6,14 Mld euro
M6C2 aggiornamento tecnologico
e digitale SSN: 7,36 mld euro
M6 Salute: 15,63 mld euro

SANITÀ 2018-2021**Lavori e servizi**

- Importo bandito: 74 mld (19 mld anno)
- Importo aggiudicato: 44 mld (11 mld anno)

Importo bandito PPP: 4.1 mld
(5.3% del totale)

FOCUS: PPP

	2018	2019	2020	2021
CONCESSIONE DI LAVORI	57 Mln €	5 Mln €	3 Mln €	847 K €
CONCESSIONE DI SERVIZI	933 Mln €	480 Mln €	608 Mln €	491 Mln €
FINANZA DI PROGETTO	7 Mln €	7 Mln €	664 Mln €	509 Mln €
ALTRO	7,5 Mln €	505 K €	2,3 Mln €	15,1 Mln €

* Finanza di progetto = PPP a iniziativa privata

VETUSTÀ DEL PATRIMONIO

% strutture realizzate PRIMA	1979	1990
% ospedali	57%	82%
% uffici	63%	81%
% scuole	52%	85%
% imp. sportivi	20%	63%

Fonte dati: Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento del Tesoro (2018)

INVESTIMENTI 2018-2022

Eff. Energetico

- Comuni: 15 mld (3,7 mld anno)
 - Progetti piccoli: 550k
- Aziende Sanitarie: 1,28 mld
 - Progetti piccoli 2,8 mln

Fotovoltaico

- Comuni: 2 mld
- Aziende Sanitarie: 8 mln

Fonte dati: CUP

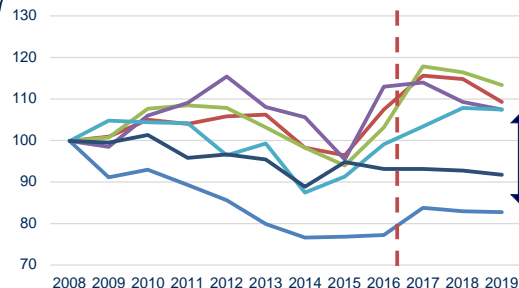
GAP INVESTIMENTI

1,5-1,9 mld €/anno

scuole, uffici, ospedali per conseguire gli obiettivi del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima, secondo la STREPIN

CONSUMI FINALI PA

Confronto PA con il resto dell'economia (2008=100)



— Total - all NACE activities
 — Public administration and defence; compulsory social security
 — Education
 — Human health activities
 — Residential care activities and social work activities without accommodation
 — Total activities by households

Fonte: ns stime su dati ENEA

-6% dal 2016

FOCUS: EFFICIENTAMENTO ENERGETICO

CAPITALI PUBBLICI (EX EU)

1 mld fondi SIE + cofin. Nazionale

1,2 PNRR (M2C3)

2014-2020: speso solo il 30% dei fondi FESR per eff. energetica

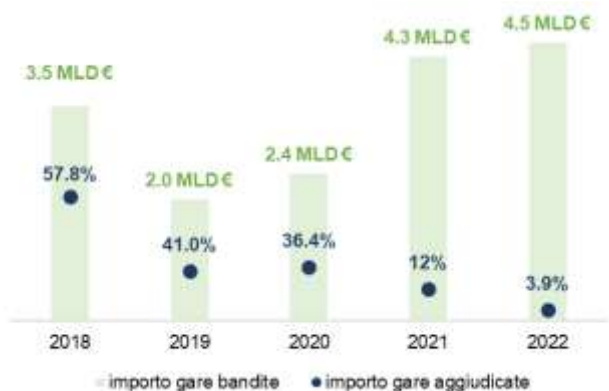
Spesa per energia (media 2018-2020):

Comuni: 2,2 mld

Sanità: 1,1 mld

Spesa per manutenzioni: 8 mld

GARE VS AGGIUDICAZIONI 2018-2022



Fonte dati: ANAC, include illuminazione pubblica

IL VALORE PERSO CON PPP NON VALUTATI

Sample di 51 proposte presentate e non ancora valutate

Capex: 180M

Val conc: 1,7 Bn

Imposte generabili: 30 M
CO2 risparmiabile: 30.3 ton/anno

BANDITO:
16.6 mld



AGGIUDICATO:
4.4 mld

0,7% PIL perso

FOCUS: EFFICIENTAMENTO ENERGETICO

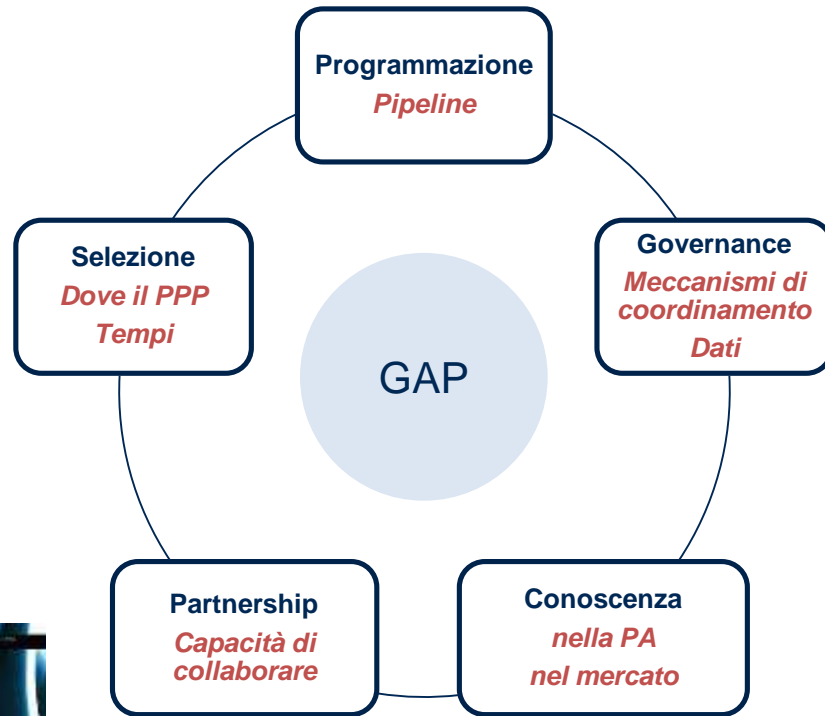
APPALTO VS PPP 2018-2022 (BANDITO)

DL Semplificazioni, EPC incluso nell'art. 180 - proposta iniziativa privata



Il bandito PPP, con 183 comma 15, ha elevate probabilità di essere aggiudicato

I GAP NEL SISTEMA CHE SPIEGANO I DATI DI MERCATO: SINTESI DEGLI INCONTRI PNRR LAB



- **Managerial Flow è un framework metodologico di management**
- Aiuta a definire un insieme di azioni di management **intra e interorganizzative** capaci di generare asset, o in altre parole risultati intermedi – pietre miliari, sui quali far leva per chiudere quei gap che possono ostacolare la corretta implementazione del PPP (nel caso specifico)
- La pertinenza di questo schema concettuale risiede non solo nel fatto che esso è volto a stimolare la definizione di strumenti per chiudere i gap rilevanti ma anche nel fatto che **esso riconosce e valorizza un flusso di azioni che coinvolgono diversi attori, dislocati in diversi punti istituzionali (macro - meso – micro)**



UNA NUOVA POSTURA AL PPP



Serve una strategia e una nuova cultura: PPP come modalità per generare Valore Pubblico e attirare capitali con purpose



Attenzione a non usare il PPP solo in modo **contingente** (solo per spendere nei tempi)



Co-sharing risorse e rischi... superando lo sbilanciamento spesso diffuso



Format: partnership stricto sensu (**concessioni**) vs **value-based procurement process** vs **l'ampia gamma di modelli collaborativi**



Servono manager, nel pubblico e nel privato, in grado di condividere la **stessa postura verso il public value**

C'E' MOLTO....

COSA C'È

- Codice Contratti
- Soft Law in evoluzione
- Assistenze tecniche
- Proposta a iniziativa privata
“sdoganata” (gare di rilevanza nazionale: Cloud, Piattaforma)

COSA SERVE

- Competenze, non solo tecnico-amministrative, ma anche manageriali
- Trust e cultura pubblico-privato
- Pipeline stabile di progetti
- Potenziamento di una struttura nazionale, come pivot di altre, per sostenere il consolidamento del PPP come policy e non solo come strumento di procurement

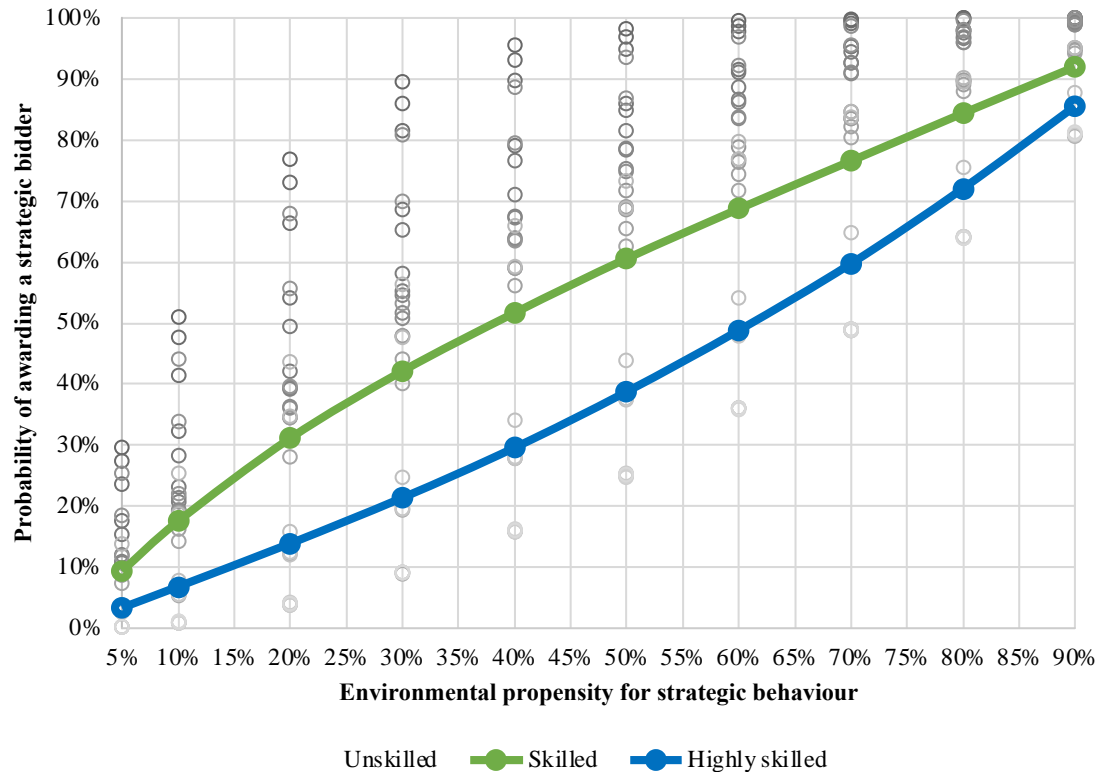
LE PRINCIPALI NOVITÀ DEL CODICE DEI CONTRATTI

- Il PPP è definito sulla base delle caratteristiche emergenti nella pratica e nella letteratura economica
- Il PPP è assimilato a una concessione
- La valutazione di convenienza si incentra sulla capacità del PPP di generare innovazione e benefici sociali e ambientali
- Viene chiarito che la concessione/PPP deve trasferire il rischio operativo
- La definizione del PPP non segue più le regole Eurostat per la contabilizzazione del PPP, che in ogni caso trovano applicazione come regole di finanza pubblica; ciò significa che una concessione può essere stipulata anche con un contributo superiore al 50%, ma sarà contabilizzata a debito
- I criteri di aggiudicazione sono connessi all'oggetto della concessione e non attribuiscono una incondizionata libertà di scelta all'ente concedente. Essi includono, tra l'altro, criteri ambientali, sociali o relativi all'innovazione
- Prima dell'aggiudicazione del contratto vi deve essere una verifica di congruità del PEF
- I componenti delle commissioni di valutazione devono essere altamente qualificati e competenti. Il bando può prevedere l'oscuramento dei nomi degli operatori economici che hanno presentato l'offerta
- La proposta a iniziativa privata è rafforzata, nel senso che l'art. 193 sulla finanza di progetto riguarda solo la proposta a iniziativa privata ed è menzionato il fatto che le amministrazioni possano pubblicare un avviso per sollecitare proposte
- Le proposte a iniziativa privata possono essere presentate in modo autonomo anche dagli investitori istituzionali

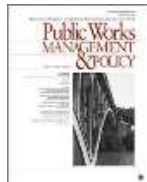
CHIUDERE I GAP

- Creare una **policy** che incentivi le PA e che diffonda il PPP non come mera alternativa ai modelli tradizionali
 - Book of knowledge-BOK (consolidamento di esperienze e tools per strutturare/gestire contratti)
 - Fondo per sostenere i PPP innovativi (impatto societal e ambientale) con logica delayed payment, sostenuti dalle assistenze tecniche già esistenti e in fieri, da scalare
 - Rafforzamento del DIPE come pivot istituzionale e come gestore di una piattaforma dati più granulare anche per sostenere l'attrazione di capitali
 - *Riduzione aliquota IRES per PPP a tariffazione sulla PA con SPV, in considerazione del maggior gettito fiscale che possono generare*
- Rafforzare le **competenze**
 - Incentivare le PA medio-grandi a creare strutture dedicate, riorientando i fondi PNRR sul capacity building
 - Programmi manageriali multi-stakeholder «accreditati» per formare e far co-evolvere pubblico-privato; «accreditamento» è necessario perché devono portare allo sviluppo di competenze
 - *Contributo istruttorio a carico del proponente per pagare consulenti a supporto PA*
- Stimolare **trust** e ridurre la selezione avversa
 - OE «trusted» in logica vendor rating che dipende da:
 - Modello business «certificato»
 - «Crediti» per operazioni di successo o formazione dedicata

IL RUOLO DELLE COMPETENZE DELLA PA



governments cannot fight the risks of moral hazard and adverse selection in public contracts solely through the standardization of processes and documentation (i.e., tender notices and contract clauses). Authorities must carefully design their selection processes according to the market environment in which they operate and the specific features of the PPP contract



PNRR LAB – ROADMAP 2023

1. APPROCCIO STRATEGICO AL PPP (PROCESSO)

1

Obiettivi:
Non solo carenza di fondi pubblici, ma quali opportunità per innovare i servizi e contribuire a obiettivi di sostenibilità (SDGs)

2

Definizione del perimetro contrattuale (business case o petitum): quali rischi si intende allocare all'OE?
Che risorse finanziarie (parte corrente e per investimenti) sono disponibili?
(matrice dei rischi e matrice di finanziabilità)

Modello tradizionale

VfS

PPP

Il valore dell'approccio

Questo approccio consente di superare le barriere culturali che inducono le PA a un approccio conservativo e a utilizzare l'appalto anche quando l'allocazione del rischio incorporato nei capitolati dovrebbe far propendere per l'utilizzo della concessione quale istituto giuridico

Tempi procedura ex art. 183 comma 15

Redazione avviso: **2 mesi**
Presentazione proposta: **3 mesi**
Valutazione: **6 mesi**
Preparazione gara: **2,5 mesi** (considerando anche approvazione del PFTE della Proposta in conferenza di servizi)
Aggiudicazione gara: **3 mesi**

3

Procedura di selezione dell'OE
Suggerimento: c'è tendenza a preferire la proposta a iniziativa privata (art. 183 comma 15) - con pubblicazione avviso per creare concorrenza (ANAC)

Avviso: definisce il petitum, rischi da allocare, obiettivi da conseguire
Valutazione: basata su discrezionalità amministrativa ma rigorosa, con confronto proficuo con il mercato
Tempi: più rapida

2. ELEMENTI ESSENZIALI DEL CONTRATTO DI PPP

Meccanismo di pagamento e indicizzazione all'inflazione

Allocazione rischi: decurtazioni che guardano a KPI di risultato con focus sui rischi più critici, prestando attenzione a rischio operativo e contabilizzazione off balance sheet

Definizione della durata

Definizione del contributo

Piano economico e finanziario

Equilibrio economico e finanziario
Parametri di rendimento

Verifica di convenienza

Manutenzione e rinegoziazione contratto