

**LET'S
RESEARCH
THE FUTURE**

SDA Bocconi
SCHOOL OF MANAGEMENT

RESEARCH
RETHINK
REIMAGINE



LINEE GUIDA PER LA VALUTAZIONE DELLA PROPOSTA A INIZIATIVA PRIVATA

Articolo 193 del Codice dei Contratti

Veronica Vecchi

PARTE A. LE SCANSIONI PROCEDIMENTALI AI SENSI DEL CORRETTIVO ALL'ART. 193

L'iter di valutazione delle proposte a iniziativa privata è cambiato con l'introduzione del **correttivo** all'art. 193 del Codice dei Contratti (D. lgs 36/2023). La riforma mira a cristallizzare nel Codice meccanismi per stimolare più trasparenza e concorrenza, necessari anche in virtù del fatto che è l'unica procedura realmente utilizzata per aggiudicare le concessioni.

Di seguito si illustrano gli step significativi.

Il correttivo pone enfasi sulla **programmazione**, che consente di comunicare al mercato in modo trasparente l'interesse dell'ente/azienda pubblica (d'ora in poi la PA) per il PPP e di evitare che gli operatori inviino proposte non pertinenti o su ambiti di non interesse. Inoltre, consente di creare trasparenza e concorrenza. Quando il mercato è ben informato, il mercato produrrà risposte interessanti e magari innovative.

Per fare una buona programmazione, è importante che la PA si ponga le seguenti domande:

1. CHE COSA: oggetto e obiettivo

- Qual è l'obiettivo strategico che la PA vuole perseguire?
- Qual è il grado di complessità e di innovazione rispetto all'AS-IS (ovvero, rispetto a come il servizio è gestito oggi)?

2. RISORSE

- Di quali risorse dispone l'ente per i progetti e gli investimenti che intende realizzare (risorse finanziarie e organizzative)?
- Le risorse disponibili sono adeguate e sufficienti per sostenere il livello di servizio e/o innovazione che si vuole raggiungere?

3. COSTO OPPORTUNITÀ e EFFICIENZA ALLOCATIVA

- Come si inserisce l'investimento nel quadro degli investimenti triennali dell'amministrazione? Vi sono altri progetti strategici che potrebbero essere "messi da parte", posticipati o tolti dalla programmazione nel caso in cui l'investimento in esame venisse realizzato con capitali pubblici?

- Ci potrebbe essere un rischio in termini di equità intergenerazionale? In altre parole, finanziare l'investimento con risorse di bilancio rischierebbe di far gravare in modo eccessivo sugli attuali contribuenti il progetto, di cui anche le generazioni future beneficerebbero?

4. RUOLO DEL MERCATO

- Quali rischi si intendono allocare all'operatore economico per assicurarsi il conseguimento di obiettivi strategici?
- Questi rischi si configurano come "rischio operativo", tale per cui la concessione potrebbe essere l'istituto giuridico di riferimento?

Rispondere a queste domande offre uno strumento di guida all'amministrazione per riflettere se il PPP sia lo strumento più adatto per realizzare un investimento rispetto all'appalto/finanziamento tradizionale, e viceversa.

In generale, laddove l'investimento produce flussi di cassa (ricavi) o può essere ripagato con i risparmi generati (es. efficientamento energetico), il PPP risulta essere la risposta ottimale.

Si suggerisce che la PA predisponga una prima differenziazione tra progetti su cui il privato non potrebbe investire (es. interventi che non presentano flussi di cassa autonomi o rispetto a cui non è possibile identificare un rischio operativo trasferibile al concessionario) rispetto a quelli che potrebbero essere realizzabili con il PPP.

Il correttivo esplicita anche il ruolo della **manifestazione di interesse**, necessaria quando un operatore economico, generalmente non *incumbent*, si avvicina alla PA per richiedere dati.

Quando la PA riceve una manifestazione di interesse, è necessario verificare formalmente la sussistenza del **pubblico interesse** e fornire i dati necessari per finalizzare la proposta. Tali dati dovranno essere messi a disposizione nella sezione "Amministrazione Trasparente".

È utile, a tal fine, creare una sezione *ad hoc* dedicata al PPP in cui raccogliere tali informazioni. In questa sezione potrebbe anche essere pubblicata la programmazione degli interventi che la PA intende realizzare con lo strumento del PPP.

Quando la PA pubblica la programmazione in una sezione *ad hoc* del sito, potrebbe anche lasciare gli indirizzi e-mail (PEC) dedicati per stimolare un dialogo con il mercato. Il confronto con il mercato è essenziale per ridurre l'asimmetria informativa e introdurre innovazione.

Attenzione: certe informazioni potrebbero essere sensibili e pertanto potrebbe essere solo scritto che verranno messe a disposizione "su richiesta".

Per poter esprimere formalmente una preliminare valutazione di interesse pubblico, è molto importante che la manifestazione di interesse sia un documento articolato e non una semplice lettera. Nel caso in cui si riceva una semplice lettera, sarà importante rispondere prontamente richiedendo un documento più articolato.

Questi i contenuti di riferimento per una buona manifestazione di interesse:

- descrizione del possibile perimetro di intervento
- benefici per la PA, in termini economici, di efficacia, di efficienza, di capacità di risposta, ambientali... (anche descritti qualitativamente)
- valore indicativo dell'investimento (se possibile indicarlo, almeno una forbice)
- principali rischi che si assume l'operatore economico
- esperienze dell'operatore economico

Se la PA reputa la manifestazione di interesse "interessante" e, quindi, di pubblico interesse, non solo è necessario invitare l'operatore economico ad andare avanti per l'elaborazione di una possibile proposta, ma è anche necessario, ai sensi del comma 4, comunicare anche al generale mercato che l'Amministrazione è aperta a ricevere proposte a iniziativa privata sull'ambito oggetto della manifestazione.

Il correttivo, inoltre, pone enfasi sull'**avviso**, per creare reale concorrenza a monte.

Un buon avviso dovrebbe sempre prediligere la sostanza. Quindi, è fondamentale concepire l'avviso come uno strumento per comunicare al mercato le seguenti informazioni:

- stato dell'arte e problemi che devono essere indirizzati con la proposta/progetto di PPP
- dati e documenti utili per predisporre la proposta
- limiti
- aspettative, per esempio in termini di sostenibilità, livelli di servizio, grado di innovazione
- altre informazioni, per esempio di carattere finanziario (disponibilità di un contributo a fondo perduto, spesa storica, ...)

Inoltre, un buon avviso include le modalità per la valutazione, che potrebbero seguire la scansione prevista dal correttivo e quindi:

- preliminare valutazione di interesse pubblico
- successivamente, e solo per le proposte ritenute di interesse pubblico, valutazione di fattibilità.

È possibile indicare, soprattutto per la valutazione di fattibilità, gli ambiti che saranno ritenuti di particolare importanza per una positiva valutazione. Per esempio, si potrebbe utilizzare questa frase:

Le proposte saranno valutate sulla base dei seguenti ambiti:

- *Innovazione delle soluzioni*
- *Sostenibilità ambientale*
- *Sostenibilità economico-finanziaria*
- *Flessibilità della soluzione proposta*

Inoltre, è importante ricordare che la valutazione della proposta non rappresenta una procedura di gara e che pertanto l'avviso non deve includere punteggi o criteri troppo dettagliati.

Quando l'amministrazione riceve una **proposta** da parte di un operatore economico, generalmente un *incumbent*, visto che magari non ha ricevuto alcuna richiesta di dati, deve avvisare il mercato (comma 4), dopo averne valutato l'interesse pubblico.

Avvisare il mercato può consistere nella comunicazione sulla sezione "Amministrazione Trasparente" della notizia di ricezione di una proposta, enucleandone in poche righe i contenuti e dando indicazioni per ricevere proposte alternative. A tal fine, sarebbe utile, laddove fossero necessari sopralluoghi, indicare un termine temporale per gli stessi (es. 45 giorni), in modo tale che, se entro quella data non arrivassero richieste, la PA possa procedere a valutare la proposta ricevuta. Diversamente, la PA deve concedere almeno 60 giorni al mercato per la formulazione di proposte alternative.

PARTE B. LA VALUTAZIONE DELLA PROPOSTA

Se la PA ha ricevuto **una sola proposta**, non si applica il comma 5, nel senso che non si applica la valutazione comparata delle proposte.

Si procederà alla valutazione di fattibilità della proposta, prestando attenzione a dare priorità alla valutazione della dimensione tecnica (il progetto di fattibilità tecnico-economica dell'investimento o del servizio). Seguiranno poi le valutazioni di PEF e bozza di convenzione (vedere sotto).

Laddove ci fosse la necessità di chiedere integrazioni e modifiche al progetto, esse vanno chieste prima di procedere a valutare gli step successivi. Lo step successivo dovrà riguardare l'allocazione dei rischi e gli indicatori di performance, in parallelo con il Piano Economico e Finanziario. Anche in questa fase potranno essere richieste integrazioni e modifiche. Infine, l'ultimo step riguarda la valutazione della bozza di convenzione che fa da cornice a tutto.

Se invece **si ricevono più proposte**, è necessario avviare una valutazione comparata, ai sensi del comma 5, al fine di individuare quelle di maggior interesse pubblico. La valutazione di interesse pubblico consiste nel comprendere se la proposta risponde alle

esigenze della PA. Solo le proposte ritenute di interesse pubblico passano allo step successivo di valutazione di fattibilità (comma 6).

È molto importante distinguere le due valutazioni, sia sul piano formale che sostanziale.

Inoltre, elemento molto importante per la valutazione comparata è quello di evitare il cosiddetto *mix&match*, nel senso che non è possibile chiedere a un operatore di inserire nella proposta la soluzione prevista dall'altro operatore.

La PA ha tempo 60 giorni, estendibili a 90, per la valutazione di fattibilità.

Questo esempio può essere utile.

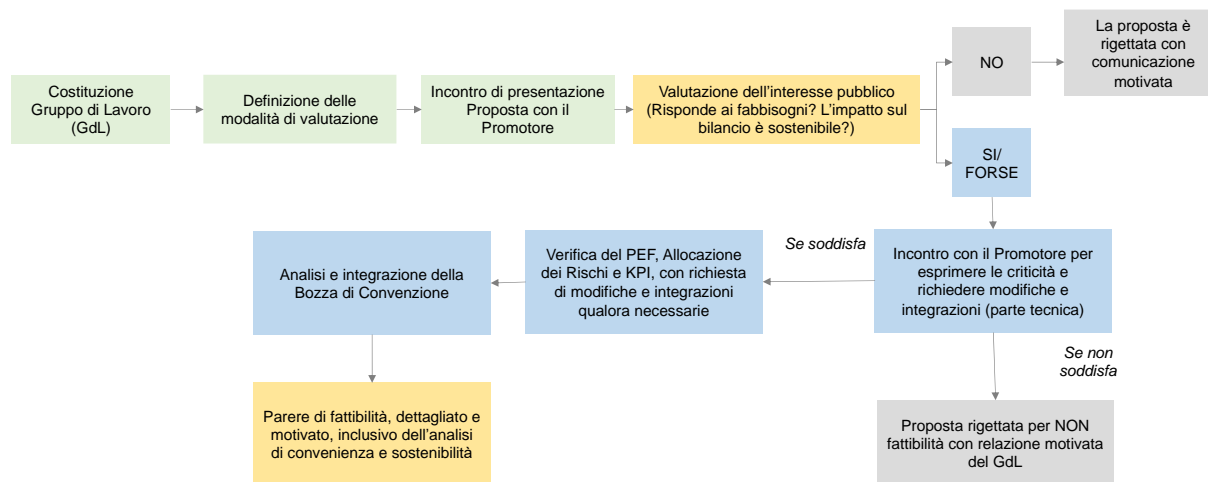
Un'amministrazione ha ricevuto due proposte che presentano perimetri progettuali un po' diversi. Pertanto, ha proceduto a una preliminare valutazione comparativa mettendo a confronto le due proposte sulla base dei seguenti elementi:

- Oggetto: una proposta includeva solo la gestione dello smart parking e l'installazione di fotovoltaico su edifici pubblici, mentre l'altra prevedeva anche la gestione dell'illuminazione pubblica, da avviare alla scadenza del contratto esistente
- Investimenti
- Durata
- Tariffa applicata agli utenti
- Benefici finanziari e non per l'ente
- Coerenza della proposta con i fabbisogni attuali dell'amministrazione

L'amministrazione ha realizzato poi una tavola sinottica in cui ha riassunto, per ciascuna proposta, i punti di forza e di debolezza per ogni ambito di valutazione. Ciò ha consentito di delineare in modo chiaro la superiorità di una proposta rispetto all'altra, che, quindi, è stata ammessa alla seconda fase di valutazione di fattibilità.

Nella figura di seguito si mostrano le fasi principali della valutazione di una proposta a iniziativa privata che sono di seguito analizzate in dettaglio.

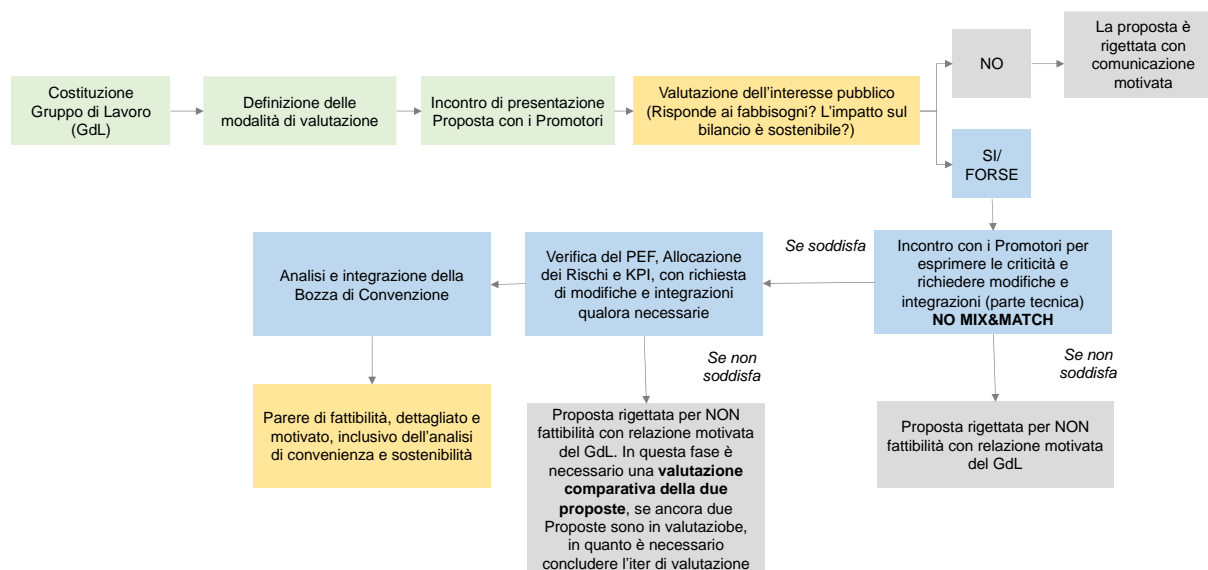
Figura 1. Le fasi principali della valutazione di una proposta a iniziativa privata



Fonte: Autore

Qualora l'Amministrazione riceva due o più proposte, fattispecie probabile quando si pubblica un avviso o quando il PPP è inserito in programmazione, si può far riferimento al seguente flusso di attività.

Figura 2. Le fasi principali di valutazione delle proposte quando la PA riceve più di una proposta



Fonte: Autore

Per la valutazione della proposta o delle proposte, è fondamentale la **costituzione di un Gruppo di Lavoro** (GdL) e di Sottogruppi Operativi di Analisi.

Attenzione: si rammenta che la valutazione della proposta è un procedimento amministrativo e non si tratta di una fase di una procedura di gara, sebbene debba essere condotta in modo trasparente, rigoroso e robusto.

Durante la valutazione della proposta, l'amministrazione *“esercita un potere connotato da amplissima discrezionalità, essendo tale subprocedimento finalizzato non già alla selezione della migliore fra una pluralità di offerte sulla base di criteri tecnici ed economici preordinati, ma alla valutazione di un interesse pubblico che giustifichi l'accoglimento della proposta formulata dall'aspirante promotore”* (Cons. St., sez. V, 10 febbraio 2020, n. 1005).

È molto importante considerare la variabile temporale. Il Codice prevede espressamente che l'iter di valutazione si concluda in due mesi. L'opportunità di valutare rapidamente la proposta/e non deriva solo dalla necessità di rispettare le indicazioni normative, ma anche per evitare rapidi cambiamenti di scenario che potrebbero rendere la proposta non più fattibile.

Il GdL definisce un documento metodologico per l'analisi della/e proposta/e e template di raccolta dei pareri tecnici. Il documento metodologico definisce gli ambiti più importanti che determinano se una proposta è di pubblico interesse e/o fattibile o meno. Qualora non sia stato pubblicato un avviso e/o nello stesso non siano stati espressi gli ambiti di valutazione, è anche possibile stabilire dei pesi per valorizzare la rilevanza relativa dei diversi ambiti di valutazione.

ANALISI DEL PPP: LA PROSPETTIVA TECNICA - sia in relazione alla fase investimento che alla fase di gestione.

Questo ambito rappresenta sempre il primo step nel processo di valutazione.

Con l'entrata in vigore del correttivo, la proposta implica la presentazione di un progetto di fattibilità tecnico-economica (PFTE), semplificato e diversificato tra concessioni con componente significativa di investimenti/lavori e concessioni di servizi (allegato I.7 comma 6bis).

Va detto che, in tutte le concessioni, la componente gestionale è sempre più significativa – in termini monetari- di quella di investimento. La scelta di che tipo di documentazione presentare dipenderà dalla rilevanza dei lavori. Se i lavori sono rilevanti, anche se minoritari rispetto al volume della gestione, dovrà essere presentato un PFTE coerente.

Se da questo step di valutazione, anche a seguito di richieste di integrazione e modifica, emerge che la/le proposta/e presenta/no significativi ambiti di debolezza, la PA può decidere di chiudere l'iter di valutazione motivando la non fattibilità.

La relazione del GdL, dopo una premessa in cui si sintetizza il lavoro condotto dal GdL, potrebbe concludersi come di seguito:

Sulla base di quanto emerso, a seguito della complessiva analisi dei documenti pervenuti, così come integrati, il GdL, in accordo con la Direzione Strategica dell'Amministrazione, ritiene la Proposta non fattibile, in quanto inidonea a soddisfare le esigenze e i fabbisogni dell'Amministrazione, con particolare riferimento agli aspetti tecnici e/o di gestione dei servizi, le cui criticità sono meglio evidenziate nell'allegato.

In sintesi, la Proposta risulta carente, soprattutto, per quanto riguarda [qui possono essere riassunti gli elementi di criticità].

Si precisa che, in questa fase, il GdL si è limitato, alla valutazione tecnica della Proposta. Pertanto, avendo rilevato che la Proposta non risulta fattibile in relazione al soddisfacimento delle esigenze dell'Amministrazione, non è stato ritenuto utile, né opportuno, svolgere la successiva fase di valutazione dei profili economico-finanziari e giuridici.

Se, invece, a seguito delle richieste di integrazione e modifica, la PA è soddisfatta degli aspetti tecnici, passerà alla valutazione del Piano Economico e Finanziario (PEF) e della Bozza di Convezione. In parallelo a tali ulteriori analisi si suggerisce di non esitare e di avviare la verifica del PFTE.

Va tuttavia detto, che, se da una prima rapida analisi, dei documenti tecnici (PFTE e gestionale/capitolato servizi), emergesse che la proposta è ben formulata, è suggeribile adottare una valutazione in parallelo degli aspetti tecnici, economico-finanziari e di allocazione dei rischi, anche con l'obiettivo di velocizzare l'iter di valutazione.

ANALISI DEL PPP: ASPETTI ECONOMICI E GIURIDICI DELLA PROPOSTA

L'analisi si basa sui seguenti punti:

- a) analisi del Piano Economico Finanziario (PEF) e individuazione delle possibili richieste di modifica:
 - adeguatezza dati di input
 - adeguatezza costruzione dei flussi di cassa
 - adeguatezza della struttura finanziaria (mix fonti di finanziamento privato: debito/prestito soci/equity) e costo del capitale (WACC e Ke)
 - adeguatezza del calcolo degli indicatori di convenienza VAN/TIR

- adeguatezza della durata della concessione
 - modalità di indicizzazione del canone all'inflazione
- b) analisi della proposta di investimento e gestione, con particolare riferimento al sistema di allocazione dei rischi e individuazione delle possibili richieste di modifica; questa analisi verrà condotta per valutare l'allocazione del rischio operativo:
- sistema degli indicatori di performance
 - grado di probabilità del rischio
 - adeguatezza della penale/decurtazione associata
- c) analisi di convenienza, sulla base di una metodologia congrua e in ogni caso sulla scorta delle indicazioni dell'art. 175 comma 2¹.
- d) analisi di sostenibilità, che consiste nella stima degli impatti del canone sul bilancio dell'Amministrazione.
- e) analisi della Bozza di Convenzione ed eventuale richiesta di modifica, utilizzando come benchmark il contratto standard della Ragioneria Generale dello Stato.
- f) analisi del profilo di contabilizzazione on/off balance sheet, con elaborazione di matrice di raccordo tra i criteri contenuti nel Manuale Eurostat 2022 e la Bozza di Convenzione proposta.

CONCLUSIONE DELL'ITER DI VALUTAZIONE.

A valle delle valutazioni e delle richieste di modifica e integrazioni, il GdL procede con la redazione di un parere, che include la sintesi delle relazioni elaborate dai sottogruppi, con particolare riferimento agli ambiti di valutazione individuati come rilevanti dal GdL in fase di costituzione.

Questa è la struttura di riferimento per la redazione del parere:

- introduzione: oggetto della proposta, data di presentazione, modalità di costituzione del GdL
- metodologia di analisi: in questa sezione verranno esplicitati gli ambiti rilevanti per la valutazione di fattibilità e gli step di valutazione
- breve sintesi della Proposta
- sintesi delle richieste di integrazioni e modifiche richieste, con rimando a verbali degli incontri del GdL (anche in presenza del promotore) e comunicazioni
- la valutazione della proposta: questa sezione raccoglie le sintesi dei sottogruppi

¹ Per maggiori indicazioni pratiche su come costruire l'analisi di convenienza del PPP, si consiglia di consultare le linee guida "*Value for Society: costruire l'analisi di convenienza del PPP*" di INVESTinIT Lab - [Output | INVESTinIT Lab | SDA Bocconi School of Management](#).

e può essere articolata in sotto paragrafi, per meglio organizzare le valutazioni relative agli aspetti tecnici (investimento e gestione); all'analisi del PEF, del gestionale e dell'allocazione dei rischi e della Bozza di Convenzione.

- valutazione di convenienza e sostenibilità
- cenni alla contabilizzazione, in riferimento ad Eurostat
- valutazione finale

Il documento può concludersi con un giudizio sintetico di fattibilità, come segue:

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, il GdL ritiene il progetto fattibile, ai sensi dell'art. 193 comma 6 e ne raccomanda l'approvazione da parte dei competenti organi.