

RAFFORZARE L'UTILIZZO DEL PPP COME LEVA DI EFFICIENZA, IMPATTO E INNOVAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

Incontro con Commissione MIMS per la
Finanza delle Infrastrutture

A cura di
Prof. Giovanni Valotti
Prof. Veronica Vecchi

Il presente documento è stato redatto da SDA Bocconi ed è stato discusso e integrato con le raccomandazioni raccolte in focus group e interviste individuali a cui hanno partecipato seguenti operatori economici: Webuild, Lend Lease, CMB, GE Healthcare, COIMA SGR, Siram Veolia, Alsom, Equitix, DWS.

Raccomandazioni

- Nonostante la sua istituzionalizzazione con la Merloni quater (2002), a distanza di 20 anni il PPP è ancora considerato strumento residuale e critico da parte delle Amministrazioni, che lo hanno utilizzato soprattutto per sopperire alla carenza di risorse durante la spending review.
- La letteratura identifica tre macro ambiti quali driver necessari per la corretta diffusione del PPP: policy, contesto e completezza del contratto.

Figura 1: le principali criticità che hanno ostacolato l'utilizzo e il consolidamento del PPP in Italia (fonte Vecchi & Leone 2020)

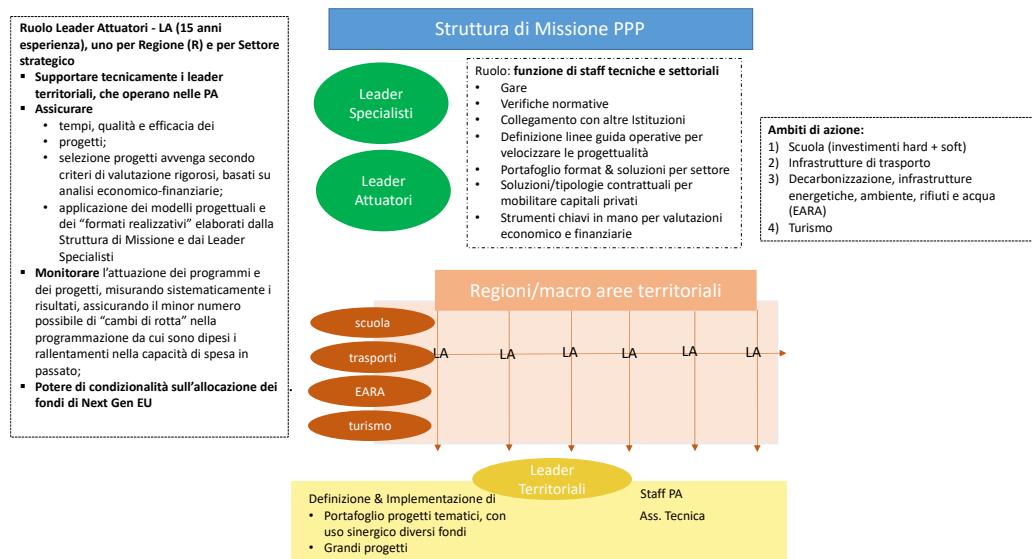
OBIETTIVI DI POLICY	CONTESTO	COMPLETEZZA DEL CONTRATTO
<p><i>Public policy perspective</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Predominanza della visione procedurale rispetto a quella contrattuale ▪ Non esiste una chiara policy sull'uso del PPP ▪ Nei fatti il PPP è (stato) usato per superare i vincoli di bilancio e non per conseguire obiettivi microeconomici (qualità dei servizi e innovazione) 	<p><i>Institutional perspective</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mancanza di competenze dedicate a livello centrale e territoriale, anche come conseguenza di un cronico disinvestimento in formazione ▪ Anche il privato non ha dimostrato competenze specialistiche, ma ha spesso «sfruttato» l'opportunità ▪ Gap Accademia-Policy making ▪ "I fallimenti" hanno innescato un "blame game" e non il consolidamento di lezioni apprese 	<p><i>Agency theory</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La dominante cultura appaltistica nelle amministrazioni, la predominanza di obiettivi finanziari di breve e l'assenza di strumenti di management ha portato le amministrazioni a stipulare contratti di concessione caratterizzati, almeno sulla carta, da un basso livello di rischio (penali uguali a quelle degli appalti) ▪ La debolezza dei contratti ha comportato la necessità di avviare lunghe e complesse procedure di rinegoziazione

Non accettazione sociale, difficoltà a innovare le modalità d'uso del PPP

- Lo scarso utilizzo del PPP non è un problema di Codice dei Contratti (il PPP è declassato a mera procedura nel Codice dei Contratti, da sempre di stampo appaltistico), peraltro gli strumenti ci sono (si veda anche contratto standard del MEF, che seppur perfettibile rappresenta un buon punto di riferimento); esso dipende:
 1. **dall'assenza di una chiara policy**, che ha spesso determinato un utilizzo non adeguato dello strumento, alimentando quindi un atteggiamento di non accettazione culturale (il PPP è troppo spesso, erroneamente, considerato una forma di privatizzazione)
 - **da questo punto di vista vale la pena sottolineare che il PPP è in primis un contratto e non una procedura, un contratto che richiede competenze altamente qualificate per adeguarsi alle diverse esigenze settoriali e per evolvere anche sulla base delle evidenze (buone e cattive pratiche)**
 2. **dalle debolissime se non assenti competenze nella PA**, che non ha consentito di utilizzare gli spazi offerti dal Codice per strutturare contratti adeguati e sartorializzati in base al contesto, adeguati per il mercato e per le finanze pubbliche
 3. **dalla mancanza di trust tra pubblico e privato**, ulteriormente deteriorata negli ultimi anni, che ha reso sempre più complesso un costruttivo dialogo tra pubblico e privato, necessario per far evolvere le modalità di collaborazione pubblico - privato

- A tal proposito più che di modifiche al Codice dei Contratti, sarebbero auspicabili azioni di policy e in particolare:
 - Costituzione di struttura di missione (ex novo) per la realizzazione/coordinamento (con ruolo di supporto al territorio e dotato di poteri di revoca degli eventuali co-finanziamenti nazionali) degli investimenti strategici, **dotata di personale altamente qualificato dedicato e incardinato (Leader Specialisti e Leader Attuatori)**, selezionato sia dal mercato privato che nel mercato interno alla PA, responsabilizzato sulla prioritizzazione e gestione di una pipeline di progetti in PPP, da cofinanziare con i fondi del PNRR; il modello di governance potrebbe ispirarsi al seguente

Figura 2: possibile meccanismo di governance della struttura di missione dedicata al PPP



- Promuovere, specie per le amministrazioni più grandi, la creazione di struttura dedicata all'utilizzo del PPP nelle sue forme più ampie (guidata da persona selezionata altamente competente – il c.d. Leader Territoriale della figura 2), anche facendo leva sulle risorse PNRR gestite dalla Funzione pubblica, secondo questa struttura

Figura 3: possibile modello organizzativo per favorire l'utilizzo del PPP nelle amministrazioni medio-grandi



- Elaborazione di un documento di policy, snello e di carattere metodologico (soft law), che possa guidare le amministrazioni nell'utilizzo del PPP, onde evitare di appesantire il Codice, con raccomandazioni sia di carattere procedurale, che di strutturazione dei contratti, da alimentare con la raccolta di evidenze dalla pratica. La redazione di questa policy "open" potrebbe essere affidata alla struttura di cui sopra e potrebbe essere previsto un meccanismo affinchè PA e Operatori Economici possano inviare raccomandazioni, che una volta vagliate e selezionate, possano arricchire il corpus della policy (esso potrebbe assumere le caratteristiche del Body of Knowledge sul PPP della World Bank -Public-Private Infrastructure Advisory Facility -PPIAF).

Esempio di Raccomandazioni che potrebbero essere inclusi nel documento di policy:
 PPP & Trasformazioni Urbane
 (raccomandazione di Lend Lease & Coima)

Il PPP può rappresentare una leva strategica per la realizzazione di progetti di trasformazione urbana.

Da un punto di vista normativo queste operazioni appaiono del tutto possibili nell'ambito dell'attuale assetto (vedere progetto MIND, arexpo Milano). Tuttavia, si ritiene fondamentale poter specificare in documenti di soft law o nella norma che la concessione/PPP possa essere applicata a operazioni di trasformazione urbana, al fine di offrire soluzioni che consentano una triangolazione tra capitali privati e capitali pubblici (PNRR) volta a un riutilizzo ambientalmente e socialmente sostenibile degli spazi.

I progetti di riqualificazione/trasformazione urbana possono essere di due tipologie, a seconda della dimensione e della complessità:

- A. progetti che insistono su aree di media dimensione, dove l'obiettivo del PPP è la gestione dell'intera operazione di riqualificazione, che può comprendere la realizzazione di diverse funzioni, inclusi spazi da adibire all'erogazione di servizi pubblici e quindi dove l'OE si assume il rischio di domanda sull'intera operazione
- B. progetti che insistono su aree più ampie (esempio MIND) e più critiche dal punto di vista della collocazione spaziale (es: periferie), dove l'OE si fa carico dell'infrastrutturazione dell'intera area e della sua trasformazione; in questi casi è necessario il commitment pubblico (da parte di una o più istituzioni) a realizzare autonomamente o sempre nell'ambito del PPP attrattori che assicurino rilevanza e flussi di domanda al progetto (seppur a rischio per l'OE).

In questo tipo di operazioni è fondamentale che il rischio di disponibilità dell'area sia a carico dell'AA e che la stessa si assuma anche il rischio di eventuali bonifiche e dell'iter autorizzativo. Pertanto la concessione potrà decorrere dal momento della consegna delle aree bonificate e che tutte le autorizzazioni alla trasformazione siano state rilasciate.

L'OE si farà carico della realizzazione di investimenti e della loro gestione dietro pagamento di un canone concessorio all'AA.

Nel caso di sviluppo di funzioni di tipo residenziale, commerciale o terziario il diritto di superficie dovrà essere tale da assicurare il ritorno dall'investimento a condizioni di mercato. Nel caso in cui siano realizzati investimenti funzionali all'erogazione di servizi pubblici, il diritto di superficie per questo tipo di interventi potrà avere durata più limitata (es. 20/30 anni).

La realizzazione di operazioni di trasformazione urbana mediante logiche di PPP/Concessione dovrà concorrere al conseguimento di risultati di sostenibilità ambientale e sociale, che dovranno essere oggetto di valutazione da parte dell'AA nella scelta del concessionario.

- Sarebbe inoltre raccomandabile per i progetti più complessi, specie quando non è utilizzata la proposta a iniziativa privata, che le Amministrazioni
 - verificassero l'adeguatezza del progetto da mettere in gara non solo attraverso **consultazioni preliminari di mercato** (art. 66 del Codice dei Contratti), adeguatamente strutturate in fasi (sia con incontri in plenaria che one2one),
 - ma utilizzassero un sistema di **peer-review** dei progetti (contratto, matrice rischi, PEF) utilizzando esperti esterni indipendenti e dotati di elevata competenza; il costo di questa peer-review potrebbe essere poi trasferito sull'aggiudicatario della concessione.
- Oltre a questo documento di soft law, sarebbero auspicabili anche le seguenti misure:
 - Adozione del regolamento che definisca i contenuti del “progetto di fattibilità” in particolare:
 - semplificando gli adempimenti
 - introducendo livelli di progettazione appropriati per le diverse tipologie di intervento (opere civili, innovazione tecnologica, servizi, etc.)
 - stabilendo i contenuti minimi essenziali del PEF (o fornendo uno schema standard)
 - rendendo obbligatoria l'adozione del contratto standard MEF o eventuale suo aggiornamento per macro principi, eventualmente adeguato e articolato in base alla tipologia di intervento
 - Permane la paura della firma (le Amministrazioni nella maggior parte dei casi non hanno le adeguate competenze e questo alimenta il timore di interventi da parte delle autorità di controllo, Anac e Corte dei Conti).
 - Questo timore, accompagnato dall'instabilità politica dal contenzioso, determina lunghi tempi di attraversamento delle procedure, con costi di transazione molto alti, sia per pubblico che per privato, con il rischio che il progetto, all'avvio del contratto sia già vecchio, e il piano economico e finanziario incongruente. I lunghi tempi di attraversamento sono anche dovuti all'impossibilità per le amministrazioni di dotarsi di consulenti adeguati.
 - Potrebbe essere previsto che i costi dei consulenti siano remunerati attraverso uno stanziamento a carico dell'aggiudicatario della gara, con compensi adeguati ai livelli di mercato, anche al fine di attirare le migliori professionalità. Tuttavia, in un contesto in cui le risorse sono disponibili, dovrebbe anche essere esplicitato

che le amministrazioni possono spendere fino all'1% del valore del progetto in consulenze per gestire la procedura.

- In relazione all'ipotesi che i costi delle consulenze siano a carico degli operatori economici, potrebbe essere introdotto a tal fine un contributo istruttorio a carico del proponente (per le procedure a iniziativa privata, cfr infra) che alla presentazione della proposta dovrebbe versare alla PA un importo pari all' [1%] del valore dell'investimento fino ad un massimo di Euro 200.000 destinato a pagare consulenze esterne (tecnico/progettuali, economico-finanziarie, giuridiche) di cui la PA necessiti per valutare la proposta e bandire la relativa gara. Al fine di creare un incentivo alla sollecita valutazione delle proposte, si potrebbe prevedere che tale contributo istruttorio sia esigibile a condizione che gli incarichi siano affidati entro 30 giorni dalla presentazione della proposta e debba essere restituito al promotore qualora la valutazione non sia ultimata entro i successivi 6 mesi ovvero la gara non sia bandita entro 6 mesi dalla dichiarazione di fattibilità (cfr infra).
- Inoltre, potrebbe essere previsto **l'obbligo per tutte le amministrazioni che intendono utilizzare il PPP di formare il personale interno in modo specifico sulla materia**, pena l'impossibilità di utilizzare lo strumento;
 - a tal proposito potrebbero essere utilizzate anche le risorse del PON Governance o comunque i fondi stanziati dalla Funzione Pubblica, anche sotto il coordinamento della SNA, che potrebbe gestire un **sistema di crediti** per i dipendenti pubblici, i quali potrebbero anche formarsi al di fuori del sistema SNA o aver maturato competenze sul campo;

I benefici ambientali ed economici persi dai lunghi tempi di attraversamento delle gare

Si riportano di seguito i dati forniti da Siram spa in relazione a iter procedurali spesso eccessivamente lunghi con riferimento a

- proposte presentate (ex art 183 comma 15) e ancora in corso di valutazione (Tab. A)
- proposte dichiarate fattibili in attesa che venga bandita la successiva gara o ancora in corso di valutazione (Tab. B).

I dati sono relativi a progetti di efficientamento energetico di edifici pubblici. I lunghi tempi di attraverso delle gare ritardano la generazione di impatti ambientali positivi (riduzione emissioni CO2), rallentano lo sviluppo economico (impatto sul PIL – proxy: valore della concessione) e rappresentano anche un mancato gettito fiscale per l'Erario.

Tab. A - Proposte presentate e non ancora valutate

Numero proposte	51
Capex	180 M€
Valore Concessione (totale)	1.771 M€
Imposte (totale)	30 M€
Emissioni CO2 evitate	30.359 ton/anno

Tab. B - In attesa della gara, dopo la dichiarazione di fattibilità

Numero proposte	25
Numero proposte in gara	7
Numero proposte in attesa gara	18

Capex	270 M€	
Valore Concessione (totale)	1.412 M€	
Imposte (totale)	60 M€	
Emissioni CO2 evitate	5.557 ton/anno	

- Non vi è una cultura della valutazione in logica life cycle e le Amministrazioni sono carenti nella programmazione degli investimenti: esse non hanno la capacità di distinguere gli investimenti che possono essere realizzati in PPP da quelli che, invece, sarebbe opportuno realizzare con strumenti di finanziamento e realizzativi tradizionali;
 - Questo spesso determina una marcia indietro da parte delle Amministrazioni quando reperiscono fondi pubblici; invece, il PPP dovrebbe essere utilizzato per i suoi effetti moltiplicativi.
 - Andrebbe superata la logica della valutazione di convenienza basata sulla metodologia anglosassone del value for money, perché concepita per progetti tradizionali; sebbene non esistano obblighi normativi in tal senso (l'art. 181 comma 3), andrebbe promossa una cultura della valutazione che consenta di utilizzare le metodologie più consone, volte ad apprezzare i risultati che il PPP, contratto basato su una logica di system integrator e di allocazione del rischio operativo, è in grado di generare.
- Una PA debole non ha consentito al mercato di diventare più competitivo e preparato in materia di PPP:
 - Anche nell'ottica di superare i timori della partnership, potrebbe essere creato un **meccanismo di accreditamento “Operatore Economico trusted”**;
 - L'accreditamento può dipendere da:
 - formazione specifica fatta dall'Operatore Economico presso enti di formazione accreditati ASFOR (l'associazione italiana per la formazione manageriale);
 - un sistema di “review” positive rilasciate dalle Amministrazioni concedenti; quest'ultimo criterio può essere sostituito dall'ottenimento di una review indipendente sulla qualità del modello di business (che potrebbe sostituire l'asseverazione, cfr. infra);
 - necessità di creare un albo di reviewer indipendenti, presso ANAC, basato su titoli e referenze.
- Al fine di stimolare la domanda di PPP, specie per le operazioni a tariffazione sulla PA (sempre più in uso anche per le infrastrutture economiche – per esempio TPL- per le quali il rischio di domanda è spesso imprevedibile e quindi insostenibile per gli operatori economici), che sono sempre le più critiche, potrebbe essere introdotto un bonus da finanziare con l'extra gettito IRES generato dalle società di progetto:
 - Essendo la società di progetto un livello addizionale tra PA e operatori economici coinvolti nella realizzazione e gestione del progetto (che rappresentano i

- contraenti diretti nel caso di un appalto), il PPP genera un maggior gettito fiscale (sia IVA, che IRES che IRAP) rispetto all'appalto;
- Il bonus potrebbe essere automatico, consentendo alle società di progetto di applicare una aliquota IRES ridotta in modo da determinare un canone di disponibilità più basso (es. 15% invece del 24%).
- Al fine di stimolare le Amministrazioni a utilizzare il PPP per progetti più innovativi e strategici, potrebbe essere creato un fondo a valere sul PNRR, eventualmente da co-finanziare con gli stanziamenti a valere sui fondi strutturali a gestione regionale, per erogare contributi a fondo perduto legati alla realizzazione di progetti in grado di conseguire migliori impatti sociali/ambientali, basati su una responsabilizzazione dell'Operatore Economico; pertanto se il Concessionario non è in grado di conseguire i risultati strategici, dovrà restituire le risorse al fondo, anche proporzionalmente, nel caso in cui alcuni obiettivi minimi siano stati comunque conseguiti.
- Sebbene ci potranno essere diversi incentivi disponibili da combinare con il PPP, sarebbe auspicabile che la normativa istitutiva di questi incentivi potesse specificare le modalità di utilizzo nell'ambito di contratti di PPP, e non viceversa – ovvero non è pensabile che il Codice interiorizzi elementi relativi agli incentivi a supporto di settori specifici; infatti, non dovrebbero mai essere confuse le norme sui contratti pubblici da quelle relative alla finanza pubblica.
- Il mercato ha fatto spesso leva sulla possibilità di presentare proposte a iniziativa privata (art. 183 co 15), che oggi rappresenta, specie a seguito del DL Semplificazioni (che consente di presentare proposte anche per progetti in programmazione) una soluzione molto valida per due ragioni:
- Solleva le amministrazioni dall'onere di redigere una progettazione (PFTI o definitiva);
 - Consente di avviare un confronto diretto tra amministrazione e proponente per sartorializzare la proposta.
- **E' ormai prassi sollecitare il mercato a presentare proposte mediante la pubblicazione di un avviso. Questa metodologia potrebbe essere inserita nel Codice come opzione, anche al fine di rendere più trasparente (riducendo i timori delle Amministrazioni a utilizzare questa procedura) e competitivo il processo, anche in considerazione del fatto che nella gara a valle si presenta solo il promotore. Come pure, dovrebbe essere meglio specificato l'iter che le amministrazioni devono seguire nella fase di ricezione delle proposte, pur confermando che si tratta di una fase propedeutica alla gara.**
- Sebbene il Codice sia nei fatti abbastanza ben formulato, a tratti è dispersivo, non consentendo alle amministrazioni di utilizzare con facilità le varie opzioni previste; pur nella consapevolezza che le modifiche devono essere minimali (pennellate, onde evitare di stravolgere l'assetto del Codice con il rischio di un conseguente blocco delle gare), **di seguito si propongono alcune modifiche di impianto:**

- Sarebbe utile “spostare” l’art. 180 a monte, come introduzione della sezione dedicata alle concessioni (Parte III), visto che nei fatti il PPP è una concessione nel suo senso più puro, evidenziando che lo strumento può essere utilizzato non solo per conseguire obiettivi *off-balance sheet* ma anche la realizzazione di progetti strategici per cui il know how dell’Operatore Economico e la sua responsabilizzazione sono elementi essenziali per la buona riuscita dello stesso.
- **Sarebbe poi auspicabile depurare l’art. 180 dalla scansione dei rischi di matrice Eurostat, che fanno riferimento precipuamente alle operazioni a tariffazione sulla PA (Eurostat distingue infatti PPP da Concessione):**
 - i. prevedendo che le concessioni, siano esse a tariffazione sulla PA o sull’utenza, devono trasferire il rischio operativo, come definito dalla Direttiva Concessioni;
 - Andrebbe chiarito che nelle concessioni l’Operatore Economico si deve responsabilizzare per chiari risultati di performance, rispetto a cui il contratto deve prevedere premi o penalità, di grado diverso rispetto ai meccanismi tipici dell’appalto, specie nel caso delle operazioni a tariffazione su PA.
 - ii. Inserendo apposito articolo sulle condizioni per la contabilizzazione *off-balance sheet*, con chiaro riferimento a Eurostat nella sua attuale e future formulazioni;
 - Questo consentirebbe, laddove il rischio operativo è trasferito, di poter aggiudicare concessioni anche in presenza di un contributo a fondo perduto più alto del limite del 49%.
- **Sarebbe auspicabile che il Codice suggerisse nelle modalità più consone di preferire l’utilizzo di procedure negoziate e il dialogo competitivo in luogo di quelle aperte o ristrette per l’aggiudicazione di concessioni, la cui complessità richiede un maggior grado di confronto con il mercato.**
- Sarebbe auspicabile coordinare meglio gli articoli relativi alla concessione (art. 164 e segg.) con l’art 183, che è in ogni caso una concessione, la differenza risiede solo nel livello di progettazione da porre a base di gara; e potrebbe essere gestita articolando i contenuti del progetto di fattibilità nell’apposito regolamento.
- **L’art. 183 comma 15 potrebbe diventare un articolo a sé stante, visto che questa procedura può essere utilizzata per concessioni, leasing immobiliare in costruendo e contratto di disponibilità; inoltre:**
 - i. Per ridurre i, e dare certezza ai, **tempi di valutazione** modificare l’attuale testo dell’articolo 183, comma 15, punto 15 come segue:
“L’amministrazione aggiudicatrice valuta, entro il termine perentorio di tre mesi (prorogabile, in caso di richiesta di chiarimenti, di ulteriori 3 mesi al massimo) la fattibilità della proposta. L’amministrazione aggiudicatrice è tenuta a riscontrare, nel predetto termine massimo di 6 mesi, la proposta ricevuta dall’operatore economico, sia positivamente che negativamente”;
 - ii. Per ridurre i **tempi di gara**, modificare l’attuale testo dell’articolo 183, comma 15, punto 15 come segue: *“Il progetto di fattibilità approvato è posto, entro il termine di 6 mesi dalla dichiarazione di fattibilità, a base di gara alla quale è invitato il proponente.”*
- **L’art. 183 comma 15 dovrebbe essere esteso chiaramente anche a concessioni di servizi e non solo di costruzione e gestione.**
- **Sarebbe utile chiarire che le SGR possono essere promotori di proposte per conto dei fondi che gestiscono includendole espressamente tra gli investitori istituzionali).**

- **Data la non rilevanza dell'asseverazione, sarebbe auspicabile eliminare l'obbligo, anche se questo potrebbe non trovare l'accordo delle associazioni di categoria (ABI, Assirevi etc...); oppure, prevedere che l'asseverazione diventi obbligatoria solo in caso e quale condizione per la dichiarazione di fattibilità (quindi a valle delle modifiche eventualmente apportate sin sede di valutazione).**