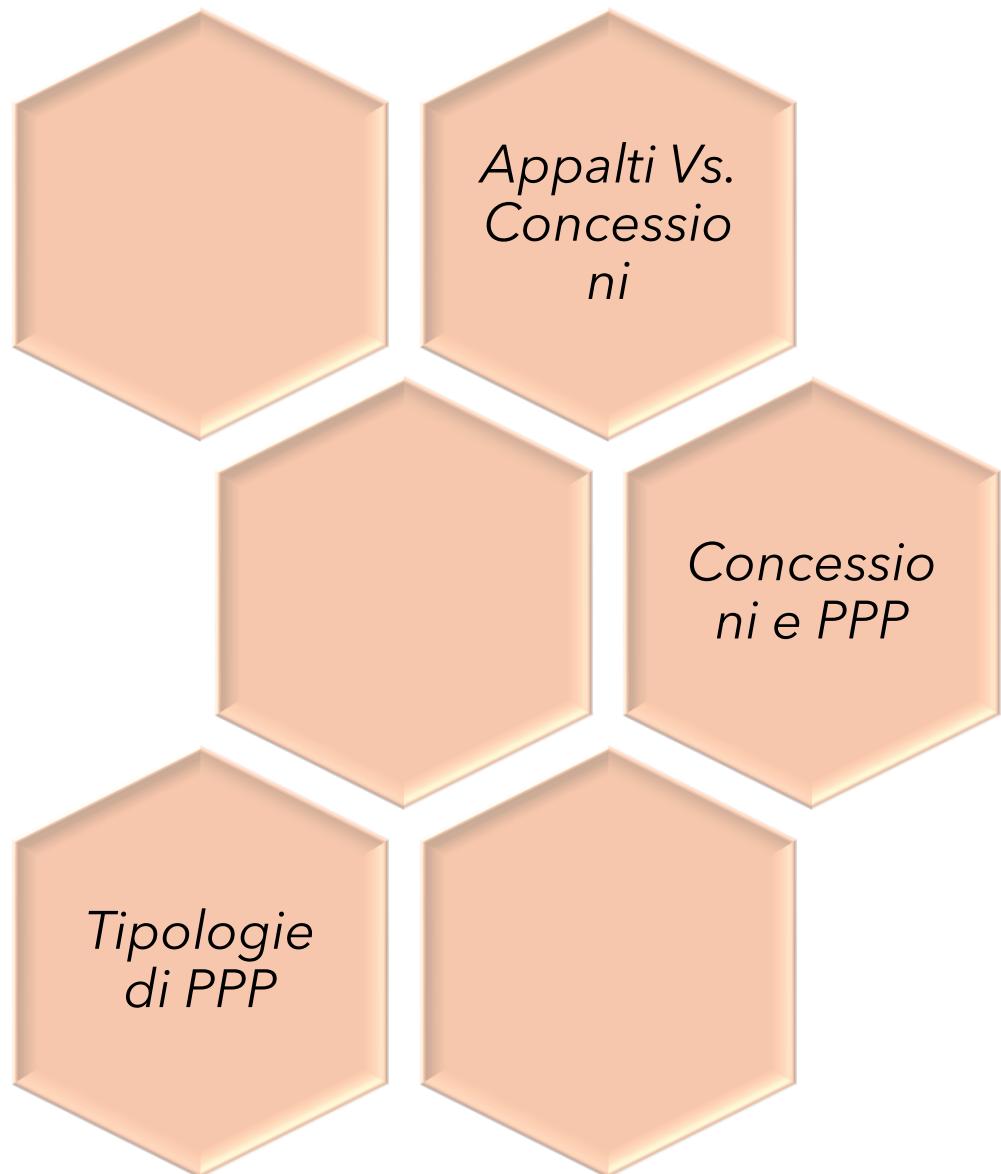


## Workshop PPP(P)





# CONS. STATO, SEZ. V, 10 GENNAIO 2025, N. 146

## APPALTO

Negli appalti, l'impresa aggiudicataria riceve un pagamento fisso stabilito dal contratto per eseguire lavori o fornire servizi richiesti dall'ente pubblico, indipendentemente dall'uso che l'Amministrazione farà della prestazione. Il rischio economico per l'impresa è limitato, poiché il pagamento è garantito dalla stazione appaltante. Tuttavia, è essenziale rispettare specifiche e tempi di consegna per evitare penalità o l'escussione della garanzia fideiussoria.



## CONCESSIONE

Nelle concessioni, il concessionario realizza o gestisce lavori o servizi pubblici e guadagna direttamente dalla gestione, assumendosi il rischio economico. Il profitto dipende dall'efficacia della gestione e dalla domanda del servizio, come nel caso di un'autostrada finanziata dai pedaggi o di un punto ristoro in un parco. Se la gestione è inefficiente, si possono subire perdite economiche, ma se è ben organizzata e la domanda è alta, i profitti possono essere significativi. La concessione richiede capacità gestionale e pianificazione economico-finanziaria per ridurre i rischi e massimizzare i guadagni.

## NOVITÀ A LIVELLO SISTEMATICO

ART. 174,  
COMMA 3,  
TERZO PERIODO

**Le modalità di allocazione del rischio operativo**, la durata del contratto di partenariato pubblico-privato, le modalità di determinazione della soglia e i metodi di calcolo del valore stimato sono disciplinate dagli **articoli 177, 178 e 179**.

L'aggiudicazione di una concessione comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla **realizzazione dei lavori** o alla **gestione dei servizi** e comprende: un rischio dal lato della **domanda** o dal lato **dell'offerta** o da entrambi.

**Dal lato della  
domanda**

Il rischio associato alla domanda effettiva di lavori o servizi che sono oggetto del contratto.

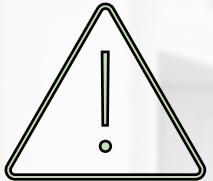
**Dal lato dell'offerta**

Il rischio associato all'offerta dei lavori o servizi che sono oggetto del contratto, in particolare il rischio che la fornitura di servizi non corrisponda al livello qualitativo e quantitativo dedotto in contratto

## TIPI DI RISCHIO

Tipologia	Descrizione
<b>Rischio di costruzione</b>	Rischio sotteso all'investimento relativo ai lavori iniziale che può configurare maggiori oneri o tempi di costruzione con riduzione della gestione
<b>Rischio di domanda</b>	Il rischio associato alla domanda effettiva di lavori o servizi che sono oggetto del contratto.
<b>Rischio di disponibilità</b>	in un progetto di costruzione di una nuova infrastruttura, come un ponte o un tunnel, se l'opera non è pronta entro i tempi previsti, l'operatore privato si trova a dover sostenere costi aggiuntivi senza poter iniziare la gestione o la monetizzazione dell'opera
<b>Rischio macroeconomico</b>	i cambiamenti nelle politiche fiscali o la crisi economica potrebbero influenzare negativamente l'andamento finanziario di un progetto PPP, soprattutto in progetti di lunga durata dove il ritorno economico dipende dalla stabilità dell'economia
<b>Rischio di performance gestionale</b>	riguarda la qualità e l'efficienza della gestione da parte del privato. Può includere problemi legati alla gestione del servizio, come la scarsa qualità o l'insoddisfazione degli utenti finali
<b>Rischio di refresh</b>	in progetti di lunga durata, come le infrastrutture tecnologiche o i servizi pubblici, il rischio di refresh si riferisce alla necessità di aggiornare o sostituire componenti obsoleti (ad esempio, l'aggiornamento tecnologico di impianti o macchinari) prima che il progetto termini, con costi imprevisti
<b>Rischio autorizzativo e di certificazioni</b>	si riferisce al rischio che i permessi, le licenze o le certificazioni necessari per il progetto non vengano rilasciati in tempo o vengano annullati durante l'esecuzione, impedendo la continuazione dei lavori o la messa in funzione dell'opera o lo svolgimento del servizio.
<b>5 Rischio amministrativo</b>	si riferisce agli ostacoli legati alla burocrazia o alla gestione delle pratiche amministrative.

## LA CORRETTA QUALIFICAZIONE DELLE CONCESSIONI



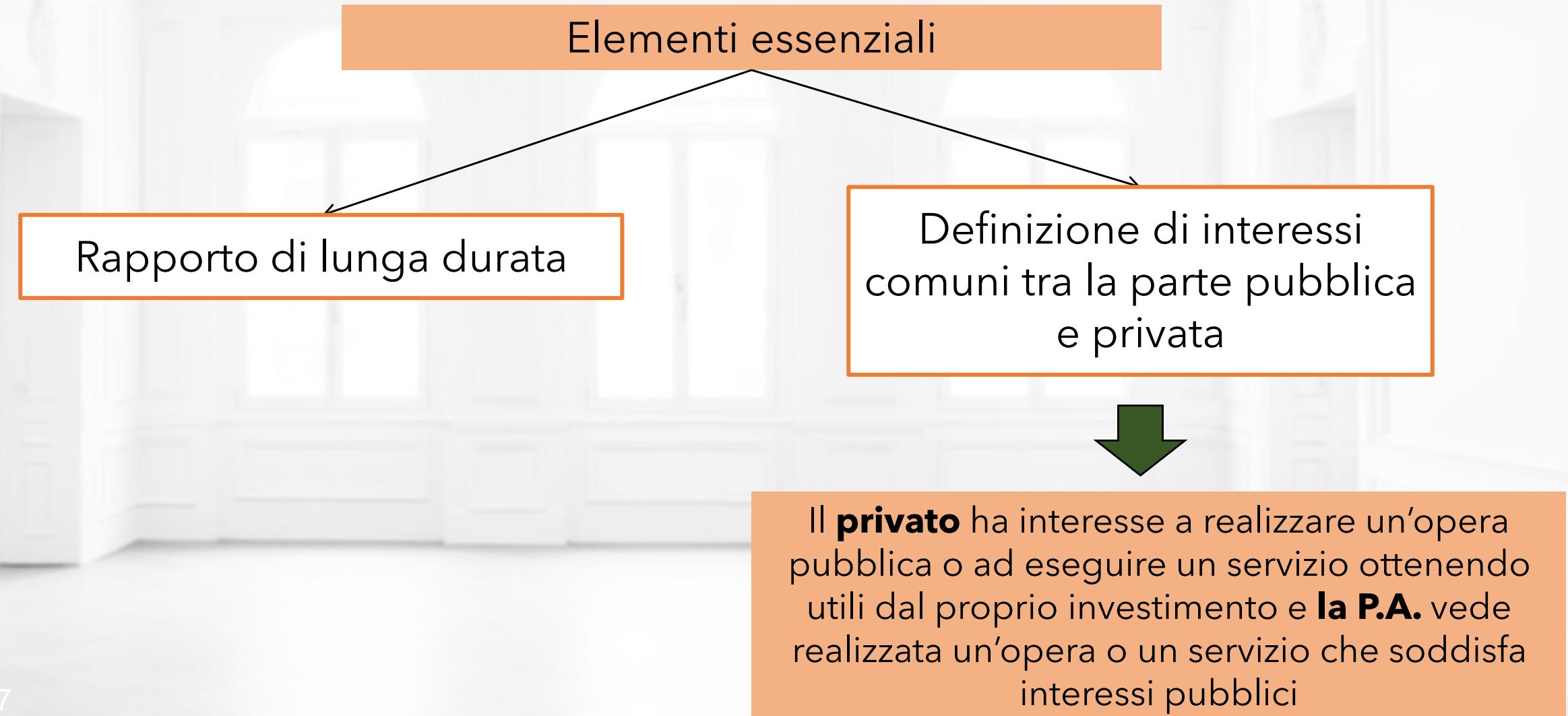
Il rischio operativo, rilevante ai fini della qualificazione dell'operazione economica come concessione, **è quello che deriva da fattori esterni, non soggetti al controllo delle parti.**

**Non rilevano i rischi connessi a cattiva gestione, a inadempimenti contrattuali dell'operatore economico o a causa di forza maggiore.**

La modifica all'articolo 177 del Codice mira ad allinearla alla direttiva 2014/23/UE, eliminando ambiguità tra i "fattori eccezionali", inclusi nel rischio operativo, e gli "eventi sopravvenuti straordinari e imprevedibili" dell'articolo 192, causa di rinegoziazione del contratto. La direttiva europea considera rilevanti solo i fattori fuori dal controllo delle parti. La novella chiarisce che il rischio operativo si trasferisce al concessionario solo se le fluttuazioni di mercato comportano una reale esposizione economica e non rischi trascurabili. Inoltre, viene interpretato che gli "eventi sopravvenuti straordinari e imprevedibili" includano anche fatti del concedente, consentendo la revisione del contratto e del PEF per garantire l'equilibrio economico-finanziario, ad esempio in caso di varianti progettuali.

## IL PPP

OPERAZIONE CHE VEDE LA COLLABORAZIONE TRA PUBBLICO E PRIVATO



**ART. 174, COMMA 1****CARATTERISTICHE ESSENZIALI**

Il partenariato pubblico-privato è un'**operazione economica** in cui ricorrono **congiuntamente** le seguenti caratteristiche:

- a) tra un ente concedente e uno o più operatori economici privati è instaurato un rapporto contrattuale di **lungo periodo** per raggiungere un risultato di interesse pubblico;
- b) la copertura dei fabbisogni finanziari connessi alla realizzazione del progetto proviene in **misura significativa** da risorse reperite dalla **parte privata**, anche in ragione del rischio operativo assunto dalla medesima;
- c) alla **parte privata** spetta il compito di **realizzare e gestire** il progetto, mentre alla **parte pubblica** quello di **definire gli obiettivi** e di **verificarne** l'attuazione;
- d) il **rischio operativo** connesso alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi è allocato in capo al soggetto privato

## LE FORME DI PPP

### IL PPP

#### ISTITUZIONALIZZATO



La cooperazione tra i due soggetti avviene nell'ambito di una entità distinta dotata di personalità giuridica propria come una società a capitale misto pubblico-privato (settore dei servizi pubblici locali e in alcuni casi anche settore dei lavori pubblici).

L'art. 174, comma 4 rinvia per la disciplina del PPP istituzionalizzato al D.Lgs. 175/2016

### IL PPP

#### CONTRATTUALE



È il modello basato su legami contrattuali delle parti contraenti di tipo sinallagmatico, nel quale il rapporto tra soggetto pubblico e soggetto privato si fonda su legami esclusivamente contrattuali/convenzionali:

- Concessione
- Leasing
- Contratto di disponibilità
- Altri contratti (confermato il principio di atipicità 1322 cod. civ.)

L'art. 174, comma 3 effettua per il PPP contrattuale i seguenti rinvii (a) l'affidamento e l'esecuzione sono disciplinati nella Parte II mentre l'allocazione del rischio, la durata, la determinazione della soglia e i metodi di calcolo del valore stimato sono disciplinate dagli articoli 177, 178 e 179.

## ART. 175

La formulazione dell'art. 175 del Codice introduce un **unico parere non vincolante per i progetti in PPP di interesse statale** o finanziati con contributo statale, pronunciato dal NARS per importi pari o superiori a 250 milioni di euro, salvo progetti già esaminati dal CIPESS. Per progetti tra 50 e 250 milioni di euro, è previsto un parere del MEF - Ragioneria Generale dello Stato, sempre non vincolante, da rilasciare entro 45 giorni e soggetto a obbligo di motivazione in caso di mancato recepimento.

I pareri devono essere richiesti prima del bando per iniziative pubbliche o prima dell'approvazione del progetto per iniziative private.



Inoltre, è **obbligatoria la trasmissione delle informazioni sui contratti PPP per monitorare l'impatto delle spese di investimento**, requisito necessario per l'efficacia degli stessi.

Infine, un nuovo comma 9-bis prevede **l'adozione di contratti-tipo in materia di PPP**, redatti dalla Presidenza del Consiglio e dall'ANAC, con il coinvolgimento del MEF per garantirne la coerenza con le regole Eurostat e la sostenibilità finanziaria.

# CAMBIO DI PARADIGMA

## **Value for money**

Regole contabili del new public management.

Divieto assoluto relativo al fatto che la PA possa intervenire, economicamente, in modo prevalente (50,01%) per sostenere il progetto.

Il tema è solo la sostenibilità economica del progetto.



## **Value for society**

L'idea è generare valore comune. Cambiano le regole contabili: da new public management al new value management. Muore la matrice dei rischi ANAC.

- 1) qual è l'obiettivo strategico che si intende perseguire?
- 2) Di quali risorse disponiamo per raggiungere gli obiettivi?
- 3) Che rischi intendiamo allocare all'OE?
- 4) I benefici della proposta, sorreggono una concessione?
- 5) Alla luce di quanto sopra, conviene procedere con un appalto o una concessione?

# Finanza di progetto

Viene modificata la disciplina della finanza di progetto, **al fine di incentivarne l'utilizzo** mantenendo la prelazione per il promotore, con una procedura di gara articolata in due fasi per garantire trasparenza e competitività

Promuovere la partecipazione privata, migliorare la trasparenza e rendere più competitiva la concessione di lavori e servizi tramite finanza di progetto

Iniziativa privata anche per progetti non programmati

Obbligo di pubblicazione delle proposte per favorire la concorrenza e coinvolgimento delle camere di commercio

Riduzione dei tempi di valutazione delle proposte

Introduzione di criteri premiali per innovazione e sostenibilità

# Finanza di progetto



# Finanza di progetto

## La fase preliminare di manifestazione di interesse (non obbligatoria)

La fase preliminare del project financing a iniziativa privata è il momento in cui un operatore economico (il privato) **manifesta il proprio interesse** alla PA per realizzare un'opera o fornire un servizio attraverso lo strumento del project financing. ma va sottolineato che la richiesta di informazioni non obbliga il privato a presentare successivamente una proposta. In altre parole, il privato può semplicemente raccogliere i dati necessari per valutare la fattibilità dell'intervento senza alcun impegno vincolante a portare avanti il progetto. In questa fase, il privato non è ancora tenuto a presentare una proposta formale, ma si limita a manifestare la propria disponibilità a ricorrere ad uno strumento di amministrazione congiunta, avviando così il processo che porterà alla presentazione della proposta vera e propria.

# Finanza di progetto

## **La fase della proposta**

Una volta reperite tutte le informazioni utili, lo step successivo è proprio quello della presentazione della proposta di project financing vera e propria. Sul punto si vuole essere chiari: la fase di reperimenti dati è una mera facoltà per gli operatori economici, ben potendo dare avvio alla macchina del PPP anche direttamente mediante la relativa proposta (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 24 aprile 2024, n. 3747).

## Elementi Comuni

- una bozza di convenzione: è un documento preliminare che anticipa i principali termini e condizioni contrattuali che regoleranno il rapporto tra la PA e il privato nel rapporto di PPP. Ad esempio, in esso dovranno essere contenute le specificazioni sull'oggetto del contratto, sulla sua durata, sui ruoli e responsabilità connesse alla gestione delle attività nonché possibili misure di controllo e monitoraggio riservate alla PA;
- il piano economico-finanziario asseverato: è uno degli elementi centrali della proposta, in quanto fornisce una proiezione chiara e dettagliata dei flussi finanziari dell'intero progetto, garantendo che l'iniziativa sia sostenibile dal punto di vista economico. Si tratta di un documento che deve essere redatto secondo criteri rigorosi e asseverato da un esperto indipendente, che attesti la veridicità e la sostenibilità dei dati. Per espressa previsione normativa, il PEF deve comprendere l'importo delle spese sostenute per la predisposizione della proposta, comprensivo anche dei diritti sulle opere dell'ingegno.
- la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione e l'indicazione dei requisiti del promotore: si tratta di una relazione nella quale vengono precise quali saranno i servizi forniti o le lavorazioni che verranno eseguite, quali standard di qualità dovranno essere rispettati, e come sarà gestita l'operazione una volta che l'opera sarà completata. Oltre a quanto sopra dovranno essere precisati i requisiti necessari per il privato che si propone come promotore dell'iniziativa all'esito della successiva procedura di affidamento che verrà indetta sulla base della proposta: si tratta dei noti requisiti di idoneità professionale capacità tecnica ed economico-finanziaria.

## Elementi specifici - il PFTE

<u>Lavori</u>	<u>Servizi</u>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• a) relazione generale (art. 7 dell'allegato I.7 del Codice);</li> <li>• b) relazione tecnica relativa al contesto territoriale nel quale l'opera è inserita, contenente anche una descrizione dell'opera medesima; la relazione è altresì corredata dagli approfondimenti richiesti dal RUP in funzione della natura e dell'ubicazione dell'intervento (art. 8 dell'allegato I.7 del Codice);</li> <li>• c) relazione preliminare di sostenibilità dell'opera (art. 11 dell'allegato I.7 del Codice);</li> <li>• d) elaborati grafici tipologici delle opere (planimetrie, prospetti e sezioni tipo - art. 12 dell'allegato I.7 del Codice);</li> <li>• e) computo metrico estimativo preliminare dell'opera, coerente con gli elaborati grafici tipologici di cui alla lettera d) (art. 16 dell'allegato I.7 del Codice);</li> <li>• f) cronoprogramma (art. 18 dell'allegato I.7 del Codice).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a) una relazione tecnico-illustrativa, che identifica gli elementi tecnici, economici e finanziari dell'investimento e specifica i costi del servizio in rapporto alle sue componenti, come identificate nel documento di specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione, nonché agli elementi evidenziati nel piano economico finanziario della proposta;</li> <li>• b) il cronoprogramma di attuazione dei servizi.</li> </ul>

# Finanza di progetto

## La fase della valutazione dell'interesse pubblico

In questa fase, l'ente concedente (cioè la PA) deve innanzitutto verificare che la proposta presentata dal privato sia effettivamente di interesse pubblico e che sia coerente (ove previsto) con la programmazione del PPP delineata nell'articolo 175, comma 1, del Codice. Questo processo serve a garantire che l'iniziativa proposta soddisfi le esigenze strategiche della PA e rientri negli obiettivi di sviluppo pubblico previsti dalla programmazione.

Il primo passo consiste nel valutare se l'intervento proposto dal privato risponde a un interesse pubblico reale, cioè se è utile per la collettività e se contribuisce al raggiungimento degli obiettivi della PA. La PA esamina quindi la coerenza del progetto con la programmazione preesistente, considerando fattori come l'impatto sociale, economico e ambientale, nonché la sostenibilità finanziaria del progetto.

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 operativo, sulla capacità di generare soluzioni innovative, nonché sulla capacità di indebitamento dell'ente e sulla disponibilità di risorse sul bilancio pluriennale.

# Finanza di progetto

## La fase della pubblicità

Una volta verificato che la proposta soddisfi i criteri di interesse pubblico, l'ente concedente è tenuto a dare notizia della presentazione della proposta nella sezione "Amministrazione trasparente" del proprio sito internet istituzionale. È importante sottolineare che, in questa fase, la proposta stessa non viene (o quantomeno non dovrebbe essere) pubblicata; non vengono resi pubblici i dettagli del progetto o gli aspetti economico-finanziari, ma solo l'informazione che una proposta è stata ricevuta.

## La fase della prima "scrematura"

In questa fase, la PA, deve selezionare le proposte che meglio rispondono agli obiettivi e alle necessità della PA, facendo una prima valutazione comparativa tra le proposte ricevute. L'obiettivo principale di questa fase è quello di filtrare le proposte ricevute, scegliendo quelle che siano più fattibili e che rispondano in modo adeguato ai bisogni pubblici identificati dalla PA. Non tutte le proposte presentate dai privati sono destinate a proseguire nel processo; l'ente concedente ha il compito di selezionare quelle più compatibili con gli obiettivi di interesse pubblico e che abbiano una sostenibilità economica e finanziaria.

## **Procedura di infrazione INFR(2018)2273 contro l'Italia**

1) La norma italiana in esame non prevede un obbligo in capo alla amministrazione aggiudicatrice in sede di pubblicazione della proposta ricevuta o dell'avviso, di indicare in modo puntuale criteri di aggiudicazione oggettivi e connessi all'oggetto della concessione, che non le attribuiscano una incondizionata libertà di scelta

# Finanza di progetto

## **La fase dell'adattamento e della selezione del progetto**

Durante questa fase, l'ente concedente può richiedere modifiche e miglioramenti al progetto di fattibilità, al piano economico-finanziario e allo schema di convenzione presentato dal privato, al fine di garantire che il progetto risponda pienamente alle esigenze della PA. Questa fase, a sua volta, si divide in più sotto-fasi che potremmo così riassumere:

- Comunicazione della proposta selezionata
- Invito ad apportare modifiche:
- Conferenza di Servizi
- Termine per le modifiche e integrazioni
- Conclusione della procedura di valutazione
- Pubblicazione del provvedimento
- Integrazione del progetto di fattibilità

# Finanza di progetto

## La fase di gara

La fase di gara rappresenta il momento decisivo nel processo di project financing, in cui la proposta selezionata viene sottoposta a un processo competitivo per determinare quale operatore economico, tra quelli che hanno partecipato, sarà incaricato di realizzare e gestire il progetto. Dopo l'approvazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica, che include il PEF asseverato, l'ente prepara la base di gara. Questo significa che il PFTE, unitamente agli altri elaborati della proposta, viene posto come base per il bando di gara.

I concorrenti, compreso il promotore e il proponente, devono presentare un'offerta che includa i seguenti elementi:

- PEF asseverato;
- Relazione sulle caratteristiche del servizio e della gestione;
- Varianti migliorative al PFTE;
- Il progetto esecutivo dell'opera;
- Modifiche alla convenzione.

# Finanza di progetto

## La fase della prelazione (eventuale)

Questa fase consente al promotore o proponente (che ha originariamente presentato la proposta per il progetto) di subentrare nell'aggiudicazione del contratto, qualora non sia stato selezionato come vincitore nella fase di gara. In pratica, il **diritto di prelazione** offre al promotore l'opportunità di ottenere l'incarico, anche se la sua offerta non è risultata la più vantaggiosa all'esito della procedura di gara. Se il promotore o proponente non è stato aggiudicatario, ha la possibilità di esercitare il diritto di prelazione entro quindici giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione.

## Il rimborso delle spese

Se il promotore ovvero il proponente 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 ovvero il proponente 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, comprensive anche dei diritti sulle opere dell'ingegno. L'importo complessivo delle spese rimborsabili non può superare il 2,5 per cento del valore dell'investimento,

## **Procedura di infrazione INFR(2018)2273 contro l'Italia**

1) Il promotore/proponente gode infatti di decisivi vantaggi competitivi rispetto agli altri partecipanti alla gara, derivanti direttamente dalla sua qualità di promotore/proponente, acquisita sulla base della fase preliminare della procedura di affidamento che, seppur caratterizzata da un qualche livello di proceduralizzazione, non è comunque sottoposta, come illustrato nella sezione precedente, ai medesimi standard di pubblicità e trasparenza e ai presidi di parità di trattamento e non discriminazione imposti dalle Direttive

2) La Commissione ritiene pertanto che, nella misura in cui l'articolo 193, comma 12, prevede il diritto per il promotore/proponente non aggiudicatario al pagamento, a carico dell'effettivo aggiudicatario, delle spese per la predisposizione della proposta senza alcun meccanismo imparziale per la quantificazione effettiva di tali spese, tale disposizione violi gli articoli 3 e 30 della direttiva 2014/23/UE

# Finanza di progetto

## La fase di esecuzione

Dopo la fase di gara e prelazione, prende avvio la fase di esecuzione, durante la quale il soggetto aggiudicatario è chiamato a realizzare l'opera o a gestire il servizio conforme ai termini stabiliti nel contratto. In questa fase, l'aggiudicatario deve prestare una garanzia ai sensi dell'articolo 117 del Codice dei contratti pubblici. La garanzia consiste in una cauzione, che deve essere rinnovata annualmente e serve a coprire eventuali penali derivanti dal mancato o inesatto adempimento degli obblighi contrattuali relativi alla gestione dell'opera. La cauzione deve essere pari al 10% del costo annuo operativo dell'esercizio del servizio e deve essere prestata secondo le modalità previste dall'articolo 117. La mancata presentazione della cauzione costituisce un grave inadempimento contrattuale, che può comportare la risoluzione del contratto.

# Finanza di progetto

## PPP a iniziativa pubblica

Fase  
dell'avviso  
pubblico

Fase della  
presentazione  
delle proposte

Fasi  
successive



La previsione di una **prima fase di pubblica evidenza** ai fini dell'individuazione del soggetto che può esercitare la prelazione in alternativa a quella di prevedere criteri premiali

il mantenimento della **prelazione** a favore dell'operatore economico che supera il primo vaglio competitivo, così da incentivare le imprese private a presentare proposte (e progetti) di qualità fin dall'inizio della procedura

Gli enti concedenti sono obbligati a garantire **piena trasparenza**, favorendo un reale confronto competitivo. Ciò include l'obbligo di pubblicare le informazioni sull'intervento richiesto dal promotore, anche in assenza di un progetto, per permettere ad altri operatori economici di presentare proposte alternative

La "proposta di fattibilità" presentata nel caso di finanza di progetto ad iniziativa di parte **viene semplificata** rispetto al progetto di fattibilità tecnico economica ordinaria;

Oltre alla finanza di progetto ad iniziativa pubblica, è stata dettagliata la **procedura alternativa a gara unica**. Questa doppia opzione permette agli enti concedenti di adattare la scelta della procedura alle diverse tipologie di appalti.

Nella finanza di progetto ad iniziativa pubblica, la gara può basarsi su **una proposta di fattibilità semplificata**, consentendo agli enti concedenti di avviare la procedura senza una progettazione completamente definita.

**GRAZIE PER  
L'ATTENZIONE!**