



**ANAC** AUTORITÀ  
NAZIONALE  
ANTICORRUZIONE

## VERIFICA DI IMPATTO DELLA REGOLAZIONE LINEE GUIDA N°9

recanti «Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato».

[Contributi consultazione pubblica](#)

## SOMMARIO

### DOMANDA 1

5

In considerazione della scarsa diffusione in Italia, rispetto ad altri Paesi europei, delle operazioni di partenariato pubblico privato e del numero rilevante di operazioni che non hanno buon esito, indicare le criticità rilevate con riferimento all'avvio delle operazioni medesime.

5

1. Airpark - Associazione Italiana tra gli Operatori nel Settore della Sosta e della Mobilità 5
2. Arpinge SpA 5
3. Comune di Bologna 6
4. Comune di Porto Torres 6
5. Comune di Sabaudia 6
6. Legacoop P&S 7
7. P&I-Guccione 7
8. Anonimo 8

### DOMANDA 2

9

Per i soggetti che, in quanto stazioni appaltanti, hanno valutato l'opportunità di avviare un'operazione di partenariato pubblico privato, e che, in quanto operatori economici, hanno valutato la possibilità di partecipare ad una procedura di affidamento di un partenariato, indicare i motivi ostativi che hanno portato alla decisione, nel primo caso, di non dare corso all'avvio all'operazione e, nel secondo caso, di non partecipare alla procedura di gara.

9

1. Airpark - Associazione Italiana tra gli Operatori nel Settore della Sosta e della Mobilità 9
2. Arpinge SpA 10
3. Comune di Bologna 10
4. Comune di Porte Torres 10
5. Comune di Sabaudia 11
6. Legacoop P&S 11
7. Anonimo 11

### DOMANDA 3

12

Riguardo alle esperienze maturate nell'ambito del partenariato pubblico privato, con riferimento alle procedure di gara avviate dopo l'entrata in vigore delle Linee guida n. 9, indicare se si è fatto ricorso alla matrice dei rischi quale strumento per l'allocazione dei rischi

tra soggetto privato e soggetto pubblico e le difficoltà riscontrate nell'individuazione dei rischi, nella misurazione degli stessi e nella relativa allocazione, con riferimento all'attuazione delle predette Linee guida e alla prassi seguita nel mercato	12
1. Airpark - Associazione Italiana tra gli Operatori nel Settore della Sosta e della Mobilità.	12
2. Arpinge SpA	12
3. Comune di Bologna	13
4. Comune di Porto Torres	13
5. Comune di Sabaudia	14
6. Legacoop P&S	14
7. P&I-Guccione	14
8. Anonimo	15

#### DOMANDA 4 16

Indicare la presenza nella documentazione di gara e/o contrattuale di indicazioni volte a disciplinare la revisione del Piano Economico Finanziario (PEF), indicatori finanziari utilizzati e criticità connesse agli indicatori medesimi e/o al processo di revisione del PEF. 16

1. Airpark - Associazione Italiana tra gli Operatori nel Settore della Sosta e della Mobilità	16
2. Arpinge SpA	16
3. Comune di Bologna	17
4. Comune di Porto Torres	17
5. Comune di Sabaudia	17
6. Legacoop P&S	17
7. P&I-Guccione	18
8. Anonimo	18

#### DOMANDA 5 19

Fornire indicazioni in merito all'implementazione di un'attività di monitoraggio della gestione dei lavori e dei servizi (modalità, cadenza degli invii, sistemi sanzionatori, ecc.), all'attivazione di una piattaforma informatica per lo scambio dei dati e alle problematiche emerse in sede di monitoraggio dell'andamento della gestione, illustrando se possibile i vantaggi e gli svantaggi derivanti dalle soluzioni prospettate nelle Linee guida n. 9, con particolare riferimento all'applicazione concreta delle stesse. 19

1. Airpark - Associazione Italiana tra gli Operatori nel Settore della Sosta e della Mobilità	19
2. Arpinge SpA	19
3. Comune di Bologna	20

<b>4.</b>	Comune di Porto Torres	20
<b>5.</b>	Comune di Sabaudia	20
<b>6.</b>	P&I-Guccione	20
<b>7.</b>	Anonimo	20

## DOMANDA 1

In considerazione della scarsa diffusione in Italia, rispetto ad altri Paesi europei, delle operazioni di partenariato pubblico privato e del numero rilevante di operazioni che non hanno buon esito, indicare le criticità rilevate con riferimento all'avvio delle operazioni medesime.

### 1. Airpark - Associazione Italiana tra gli Operatori nel Settore della Sosta e della Mobilità

Principali criticità rilevate:

1. Maggiore complessità del quadro normativo nazionale rispetto alle Direttive europee in tema di Concessioni (esasperazione della normazione del processo rispetto alla tutela del risultato)
2. Modifiche ex post di normative con effetti retroattivi
3. Procedure articolate con tempi incerti in tutte le fasi del processo (dall'individuazione del proponente alla gestione del servizio)
4. Visione della PA prevalentemente incentrata sulla realizzazione dell'opera piuttosto che sulla sua gestione

Sul tema di cui al 1° punto – complessità e difformità del quadro normativo italiano rispetto a quello europeo - si sottolinea la difforme e contraddittoria figura del Concessionario al quale si richiedono requisiti tecnici in assenza dei quali lo si obbliga a costituire una società di progetto con fornitori, quali imprese di costruzione, ovvero ad affidare con gara ad evidenza pubblica i lavori e/o i servizi di gestione (art. 164, comma 5 del Codice Appalti). Prescrizione normativa che non è presente nella Direttiva Europea sulle concessioni e non si riscontra nella disciplina degli altri Stati membri, che al contrario consentono la più ampia libertà organizzativa del Concessionario che partecipa autonomamente all'affidamento. Ciò all'evidenza impedisce o quantomeno riduce la partecipazione ad operazioni di PPP da parte di imprenditori disponibili ad assumere concessione di costruzione e gestione, con tutti i rischi legati all'operazione, compreso il rischio costruzione, ma organizzando liberamente i fattori della produzione, nel rispetto dei requisiti generali e tecnici previsti (il Concessionario puro).

Il PPP, che ha come obiettivo principale il servizio per la collettività e non la realizzazione dell'opera strumentale, dovrebbe favorire gli investitori di lungo periodo interessati a garantirne la qualità complessiva.

### 2. Arpinge SpA

Principali criticità rilevate:

1. Una normativa del Codice dei contratti pubblici complessa, articolata e non in linea con la Direttiva Europea in materia di concessioni, che allontana gli investitori istituzionali, ormai prevalenti a livello internazionale nelle operazioni di PPP in infrastrutture, a causa di un contesto normativo non allineato agli standard internazionali in materia.
2. Scarsa preparazione della PA a gestire in modo efficiente e in tempi congrui un'operazione di PPP a causa di un approccio permeato di cultura appaltistica, che mal si presta ad essere controparte adeguata in contratti di lungo periodo, e ad una ridotta conoscenza delle dinamiche economiche-finanziarie e dei principi codificati a livello internazionale per le operazioni di PPP.

Con riguardo al punto 1 si segnala l'art. 164, comma 5, del D.lgs. n°50 /2016 che obbliga un investitore istituzionale, aggiudicatario di una concessione, qualora non abbia i requisiti tecnici, a costituire una società di progetto con fornitori, quali imprese di costruzione, ovvero ad affidare con gara ad evidenza pubblica i lavori (e/oi servizi di gestione). Una prescrizione normativa che non è presente nella Direttiva Europea sulle concessioni e non si riscontra nella disciplina degli altri Stati membri, che al contrario consentono la più ampia libertà organizzativa dell'investitore che partecipa autonomamente all'affidamento. Non si comprende, infatti, perché un investitore istituzionale che si è aggiudicato una concessione di costruzione e gestione, e si assume tutti i rischi legati all'operazione, compreso il rischio costruzione, non possa organizzare i fattori della produzione con criteri privatistici, nel rispetto dei requisiti generali e tecnici previsti nel bando.

Il PPP, che ha come obiettivo principale il servizio per la collettività e non la realizzazione dell'opera strumentale, dovrebbe favorire gli investitori di lungo periodo interessati a garantire la qualità complessiva dell'operazione.

### 3. Comune di Bologna

Redazione del Piano Economico Finanziario da allegare ai documenti di gara contenente il quadro con la stima dei costi che l'aggiudicatario dovrà sostenere compresi i costi di gestione e dei singoli servizi nonché la stima dei ricavi previsti per la durata stabilita della concessione.

### 4. Comune di Porto Torres

Il Comune di Porto Torres, attenendosi a quanto disposto dalla normativa in vigore, non ha rilevato alcuna criticità in riferimento all'avvio delle operazioni di Partenariato Pubblico Privato, concludendo positivamente le stesse.

### 5. Comune di Sabaudia

La maggiore criticità rilevata nella fase di avvio delle operazioni consiste nel limitato tempo di risposta da parte della pubblica amministrazione ai sensi del comma 15 dell'art. 183 del D.Lgs 50/2016, in quanto i 3 mesi previsti come termine perentorio di valutazione della proposta da parte della P.A., risulta essere un termine troppo limitato rispetto ad un'istruttoria sia tecnica che contabile da parte degli uffici incaricati, che in molti casi, devono affidare a dei supporti al RUP la verifica congiunta con gli uffici, trattandosi di materia vasta e particolare e che prevede figure specialistiche per le valutazioni.

## 6. Legacoop P&S

Le Pubbliche amministrazioni non riescono a cogliere i reali vantaggi di un'operazione Partenariato Pubblico Privato, limitandosi troppo spesso a vederne l'utilità solo in termini di copertura, da parte del privato, dei fondi pubblici mancanti per la realizzazione di un'opera pubblica.

Questa impostazione di fondo conduce di conseguenza alla considerazione i costi dell'operazione per coinvolgere gli operatori privati sono molto più alti degli interessi che l'amministrazione pagherebbe indebitandosi direttamente per realizzare l'opera attraverso un appalto tradizionale.

In tal modo non si riescono a cogliere i vantaggi, soprattutto in relazione alla manutenzione e alla gestione, che derivano dal coinvolgimento del privato in un'operazione di PPP. Non si riesce a comprendere che allocare sul privato il rischio di costruzione (tempi e qualità) e di disponibilità deve avere un prezzo adeguato (come corretto che sia in una logica di mercato), a fronte del quale si ha il diritto di pretendere quell'efficienza gestionale in grado di colmare i principali difetti nella realizzazione di opere pubbliche in Italia ossia la difficoltà di utilizzare al meglio le opere e mantenerle in uno stato adeguato al loro uso.

Questi presupposti conducono a due possibili scenari:

1. scarso utilizzo del PPP perché le amministrazioni non riescono a difenderli/sostenerli nei confronti dell'opinione pubblica, in relazione ai costi iniziali dell'operazione;
2. di conseguenza, per rispondere a tale criticità, essa viene "sbilanciata" sul "partner privato" provocando notevoli ritardi, per ricercare un soggetto finanziatore, sulla partenza o addirittura il suo abbandono in corso.

## 7. P&I-Guccione

- Carenza di adeguate professionalità nelle Amministrazioni
- Lentezza dei procedimenti approvativi e valutativi

## 8. Anonimo

Sulla base della mia esperienza, nazionale ed internazionale, la principale difficoltà nell'avviare operazioni di PPP in Italia consiste nel saper attrarre investitori istituzionali di matrice previdenziale e assicurativa, direttamente o tramite gestori specializzati (fondi infrastrutturali). In particolare rilevano a tale riguardo: a) il forte rischio reputazionale insito in ogni operazione "greenfield", anche per l'incertezza degli istituti amministrativi e dei procedimenti penali; b) la visione puramente appaltistica del PPP – in un contesto come quello italiano che regola congiuntamente appalti e concessioni – con norme e modalità di azione che addirittura incoraggiano i conflitti di società di costruzione e gestori; c) la totale incertezza della disciplina fiscale delle concessioni; d) l'inclinazione del legislatore ad introdurre norme con effetto retroattivo e in contrasto con il divieto di Gold Plating dell'UE (es. art. 177 del Codice Appalti); e) la presenza di istituti complessi per la PA ed incomprensibili per il mercato finanziario, come le Linee Guida n.9 di ANAC (sia pur con il lodevole intento di ridurre l'asimmetria nella distribuzione dei benefici tra pubblico e privato); f) l'assenza di un riferimento tecnico-finanziario (come la ex Unità di Finanza di Progetto) a supporto della PA per la redazione conforme di nuove iniziative; g) la totale incertezza e incoerenza del diritto amministrativo e della sua applicazione con istituti quali l'abuso di ufficio e il danno erariale – almeno nei termini in cui sono oggi definiti – che costituiscono un grave ostacolo alla corretta ed efficace collaborazione tra pubblico e privato anche nei casi in cui vi sia sostanziale convergenza di visione e di interesse.

## DOMANDA 2

Per i soggetti che, in quanto stazioni appaltanti, hanno valutato l'opportunità di avviare un'operazione di partenariato pubblico privato, e che, in quanto operatori economici, hanno valutato la possibilità di partecipare ad una procedura di affidamento di un partenariato, indicare i motivi ostativi che hanno portato alla decisione, nel primo caso, di non dare corso all'avvio all'operazione e, nel secondo caso, di non partecipare alla procedura di gara.

### 1. Airpark - Associazione Italiana tra gli Operatori nel Settore della Sosta e della Mobilità

La rinuncia a partecipare a gare di PPP si può attribuire a 2 principali profili:

- non corretta attribuzione di rischi tra Concedente e Concessionario
- definizione da parte del Concedente di rendimenti target relativi a progetti oggetto di confronto concorrenziale

Riguardo al 1° profilo quando rischi derivanti da decisioni autonome del Concedente (e in generale della PA) ricadano nel contesto operativo del Concessionario e non siano stati esplicitamente attribuiti al Concedente si vengono a determinare asimmetrie nella gestione dell'asset

Es.gara 2019 per affidamento concessione di un parcheggio in cui si stabilisce che "il Concessionario non potrà richiedere alcuna forma di compensazione" qualora il Comune, "in attuazione della propria politica del traffico e della sosta" dovesse esercitare il diritto "nelle aree adiacenti il parcheggio e nell'intero territorio comunale di abolire i parcheggi a pagamento, di ridurre le tariffe di pagamento della sosta e ampliare gli stalli di sosta gratuita"

Allo stesso modo quando viene fissato un rendimento target non necessariamente in linea con il mercato in quanto non conosciuto dal Concedente in modo adeguato

Es.gara 2018 per affidamento PPP di un parcheggio in cui si stabilisce che "il Concedente ha verificato la condizione di equilibrio economico e finanziario. I parametri di riferimento dell'equilibrio economico e finanziario sono: VAN azionista=0 e TIR azionista=9,0%. Si specifica che, nella formulazione del PEF, eventuali rischi di progetto non potranno essere sterilizzati attraverso un valore positivo del VAN, ma essi devono essere previsti attraverso un adeguamento dei flussi di cassa"

La scelta della PA di predefinire rendimenti target per singole operazioni significa imporre al mercato la propria valutazione che rischia di scacciare i migliori operatori per attrarre quelli più spregiudicati e caratterizzati da conflitti d'interessi che in siffatto regime diventano l'elemento per recuperare impropriamente redditività.

## 2. Arpinge SpA

Le motivazioni di rinuncia di partecipazione a gare di PPP si possono attribuire a due principali profili:

- non corretta attribuzione dei rischi tra Concedente e Concessionario
- la definizione da parte della stazione appaltante di rendimenti target relativi a progetti oggetto di confronto concorrenziale.

Con riguardo al primo profilo quando i rischi derivanti da decisioni autonome del Concedente, o dell'amministrazione alla quale fa riferimento, ricadano nel contesto operativo del Concessionario, e non siano stati esplicitamente attribuiti al Concedente e pertanto non possano essere adottate misure di riequilibrio del PEF, si vengono a determinare asimmetrie nella gestione dell'asset, che scoraggiano gli operatori industriali e gli investitori istituzionali a partecipare a gare di PPP.

Allo stesso modo quando in un bando di gara viene fissato un rendimento target non necessariamente in linea con il mercato di riferimento, in quanto non conosciuto dalla stazione appaltante in modo adeguato, gli investitori internazionali sono fortemente scoraggiati dal partecipare alle gare.

Sebbene in astratto sia possibile definire Ke e WACC su ogni operazione, nella pratica tale previsione su basi oggettive risulta di difficile applicazione e varia per progetto, settore, dimensione, ubicazione, PA controparte, struttura dell'operazione.

La scelta della PA di predefinire rendimenti target per singole operazioni significa imporre al mercato una propria valutazione che rischia di scacciare gli investitori migliori per attrarre quelli più spregiudicati e caratterizzati da conflitti di interessi che in un siffatto regime diventano l'elemento necessario per recuperare redditività in maniera impropria.

Si segnala, da ultimo, uno sbilanciamento della tempistica di gara sulla fase di predisposizione del bando con conseguente tentativo di recuperare tempo comprimendo al minimo quella di offerta, inducendo gli operatori a non partecipare alla gara.

## 3. Comune di Bologna

Nulla da segnalare.

## 4. Comune di Porte Torres

Il Comune di Porto Torres ha valutato positivamente l'opportunità di avviare l'operazione di Partenariato Pubblico Privato per l'affidamento del servizio energia e gestione integrata degli impianti termici ed elettrici e dei gruppi di pressurizzazione antincendio di proprietà Comunale, dando corso alla procedura senza difficoltà, permettendo agli operatori di partecipare alle procedure di gara.

## 5. Comune di Sabaudia

Non ci sono elementi ostativi, oltre alle tempistiche sopra richiamate, per la valutazione di un'operazione di partenariato pubblico - privato.

## 6. Legacoop P&S

Gli OE sono soggetti industriali che, visti gli elevati importi di equity in gioco, dovuti alla limitazione al 49% del contributo pubblico, devono coinvolgere i soggetti finanziatori. Questo coinvolgimento necessita però di condizioni accettabili per tutti i soggetti coinvolti: rendimenti finanziari di mercato, adeguata remunerazione per i soggetti industriali.

Al contrario, le ultime operazioni di PPP sono state caratterizzate da:

1. importi per la costruzione inadeguati
2. rendimenti finanziari inadeguati per suscitare interesse da parte di soggetti investitori
3. impossibilità per i soggetti industriali di farsi carico da soli dell'operazione sia per la definizione di costi di costruzione non remunerativi, quindi di quote di equity elevate, e di rischi finanziari dalla fase di offerta fino alla firma del contratto.

Occorre segnalare, in particolare su questo ultimo aspetto, che il nuovo schema di contratto standard definito da ANAC e Ragioneria Generale dello Stato, ha finalmente stabilito che il rischio finanziario rimane in capo al concedente per il periodo tra la data di offerta e la firma della convenzione. Del resto, questi tempi non sono nella disponibilità del concessionario, ma del concedente per motivi interni alla PA (autorizzazioni ed altri rischi amministrativi); inoltre, solitamente, sono tempi molto lunghi nel corso dei quali le condizioni di finanziamento da parte del mercato possono cambiare, anche significativamente.

Le poche operazioni segnalate dalle imprese associate che sono arrivate all'aggiudicazione sono rimaste in sospeso per anni perché la ricerca del finanziamento sul mercato è stata infruttuosa e, senza il finanziamento, un'operazione PPP non decolla.

## 7. Anonimo

Le principali motivazioni di rinuncia alla partecipazione a gare di PPP da parte di investitori istituzionali, oltre alle precedenti e in termini più specifici, si possono attribuire: all'incertezza dei tempi; alla non corretta attribuzione dei rischi tra Concedente e Concessionario e alla pretesa delle stazioni appaltanti di stabilire arbitrariamente i rendimenti target (in applicazione delle linee guida n.9). Pesa molto al riguardo il timore del rischio reputazionale che costituisce un elemento di incertezza sul quale andrebbe fatta una seria riflessione se si vogliono portare nel PPP investitori istituzionali responsabili.

## DOMANDA 3

Riguardo alle esperienze maturate nell'ambito del partenariato pubblico privato, con riferimento alle procedure di gara avviate dopo l'entrata in vigore delle Linee guida n. 9, indicare se si è fatto ricorso alla matrice dei rischi quale strumento per l'allocazione dei rischi tra soggetto privato e soggetto pubblico e le difficoltà riscontrate nell'individuazione dei rischi, nella misurazione degli stessi e nella relativa allocazione, con riferimento all'attuazione delle predette Linee guida e alla prassi seguita nel mercato

### 1. Airpark - Associazione Italiana tra gli Operatori nel Settore della Sosta e della Mobilità.

In determinate operazioni di PPP come quelle nel settore dei parcheggi e della sosta la PA può rivestire ruoli diversificati - ad esempio come Concedente, come Regolatore e come Operatore concorrente - che possono incidere, modificandole, sulle condizioni dello specifico mercato alterando l'equilibrio dell'operazione. Le possibili conseguenze dell'operato della PA nei suoi diversi ruoli dovrebbero trovare corretta allocazione anche nella matrice dei rischi in capo al Concedente medesimo in quanto soggetto responsabile che ha maggiori capacità di gestirlo

Nel settore dei parcheggi il Comune Concedente definisce ed attua strumenti pianificatori (PUMS, PUT, ecc) che costituiscono la base del quadro di riferimento dell'investimento, ma poi oltre al potere di modificarli interviene nella gestione corrente attraverso la disciplina del traffico e della sosta e la politica dei controlli sul loro rispetto. Tutti elementi che interferiscono direttamente o indirettamente sulla domanda di sosta nel bacino di influenza del parcheggio. A ciò si aggiunge l'intervento diretto del Comune sul mercato (o della Municipalizzata) come operatore -gestore della sosta di superficie con l'introduzione di ulteriori fattori di distorsione, non ultimi di natura fiscale.

Al fine di evitare asimmetrie nella allocazione dei rischi nei contratti di lungo periodo sarebbe quindi auspicabile la introduzione di una Autorità tecnica indipendente, con specifiche competenze in materia economica e finanziarie ed a conoscenza dei migliori standard internazionali in materia di PPP, che possa accompagnare il Concedente nelle diverse fasi ed in particolare nella predisposizione dei bandi di gara e nella negoziazione con le controparti del mercato.

### 2. Arpinge SpA

L'impostazione della matrice dei rischi riportata nella linea guida n° 9 appare in principio condivisibile, ma la sua adozione pratica non risulta adeguata alle prassi internazionali adottate in materia. In particolare, appare opportuno, ad esempio, prevedere nell'ambito del rischio di domanda una casistica in cui, se la

contrazione della domanda è determinata da una non corretta adozione e attuazione degli strumenti pianificatori da parte del Concedente (o da altri enti pubblici), tale rischio non può che ricadere in capo al Concedente medesimo in quanto soggetto responsabile che ha maggiori capacità di gestirlo.

Si pensi, ad esempio, al caso di un parcheggio, in cui l'ente concedente non provveda al controllo della sosta nelle aree limitrofe o modifichi negativamente la politica del traffico e della sosta o gli accessi all'infrastruttura. In questi casi, gli eventuali aggravii in termini di costi e tempi o di minori ricavi dovranno essere a carico del soggetto concedente.

Al fine di evitare asimmetrie nella allocazione dei rischi nei contratti di lungo periodo sarebbe opportuna la ricostruzione dell'Unità tecnica per la finanza di progetto e/o la caratterizzazione di una Autorità tecnica indipendente, con specifiche competenze in materia economica e finanziarie ed a conoscenza dei migliori standard internazionali in materia di PPP, che possa accompagnare con strumenti di policy le stazioni appaltanti nella predisposizione dei bandi di gara e nella negoziazione con le controparti del mercato.

### 3. Comune di Bologna

In relazione all'analisi dei rischi connessi alla gestione del Servizio, si è compilato il documento di "matrice dei rischi" secondo le indicazioni contenute nel paragrafo 5 delle Linee Guida A.N.AC. n. 9, poi allegato al contratto di concessione.

L'affidamento del Servizio di bar ha natura giuridica di concessione di servizi, avendo ad oggetto la gestione economico-funzionale dei suddetti servizi, con assunzione del rischio operativo in capo al concessionario, che si sostanzia principalmente in:

1. rischio di domanda, in quanto il concessionario ottiene il proprio compenso dagli utenti che fruiscono del servizio (acquistando le bevande e gli alimenti offerti dal bar o dai distributori automatici), con conseguente rischio connesso alle possibili oscillazioni dei volumi di domanda;
2. rischio di disponibilità, in quanto il concessionario deve gestire il servizio, garantendo i livelli prestazionali stabiliti nel contratto, prospettandosi, in caso contrario, un inadempimento contrattuale;
3. altri rischi che possono presentarsi sia nella fase antecedente l'aggiudicazione e/o la stipula del contratto, sia in quella successiva, ovvero, durante l'intero ciclo di vita del contratto.

### 4. Comune di Porto Torres

Si è fatto ricorso alla matrice dei rischi quale strumento obbligatorio per l'allocazione dei rischi tra soggetto pubblico e privato. Non sono state riscontrate difficoltà nell'individuazione e nella misurazione dei rischi e nella relativa allocazione. Si precisa che i rischi allocati al soggetto pubblico presenti nella matrice riguardano esclusivamente eventi straordinari ed uso improprio del bene.

## 5. Comune di Sabaudia

Non sono state avviate le procedure di gara, la procedura in itinere presso il Comune di Sabaudia riguardo alla concessione della pubblica illuminazione è nella fase di approvazione prima della procedura di gara.

## 6. Legacoop P&S

A nostra conoscenza, non ci sono state operazioni significative dopo l'entrata in vigore della Linea Guida n. 9 e della matrice dei rischi lì individuata. La matrice definita da ANAC è uno strumento molto utile per allocare correttamente i rischi, ma non sempre il corretto principio di allocazione di ciascun rischio (ossia che esso costi il meno possibile) ha condotto alla sua corretta allocazione (ossia sulla parte in grado di gestirlo al meglio) in relazione all'adeguatezza delle leve possedute e della posizione ricoperta.

La matrice dei rischi è, purtroppo, ancora vista come lo strumento per tentare di spostare nell'altra metà campo il maggior numero di rischi possibili e, in considerazione delle posizioni di forza delle due parti, ad oggi è ancora usata a svantaggio del soggetto privato.

Serve, sotto questo profilo, crescere culturalmente sul tema della collaborazione pubblico-privato, del riconoscimento dei diversi ruoli, arrivando ad una filosofia WIN/WIN dei progetti, all'estero particolarmente consolidata.

## 7. P&I-Guccione

- sempre utilizzata
- spesso le Amministrazioni tendono a dare maggior rilievo alla quantità di rischi allocati sul privato anziché alla qualità, violando il principio base secondo cui il rischio deve essere allocato sul soggetto che ha le maggiori capacità di gestirlo
- spesso gli operatori economici hanno difficoltà nell'individuazione degli strumenti di mitigazione del rischio, confondendoli invece con le conseguenze dell'avveramento del rischio stesso
- sarebbe opportuno che le indicazioni dell'ANAC integrassero le indicazioni europee sull'allocazione dei rischi dettate nelle Linee guida EPEC – Eurostat sul trattamento statistico delle operazioni di PPP, in modo da fornire direttive precise su come devono essere allocati i rischi per il trattamento off - balance delle operazioni
- nella matrice dei rischi si suggerisce di eliminare la colonna "maggiori costi", non determinabili a priori e la cui indicazione non è possibile per gli operatori economici
- sarebbe opportuno fornire agli operatori economici indicazioni più chiare e dettagliate su come si costruisce un efficace sistema di SLA e KPI, profilo su cui si riscontrano notevoli difficoltà nel mercato.

## 8. Anonimo

Per quanto l'impostazione della matrice dei rischi riportata nella linea guida n° 9 possa apparire in larga misura condivisibile, sebbene incompleta e non sovrapponibile alla matrice di analisi dei rischi di un investitore istituzionale che include anche fattispecie ulteriori (es. conflitto o allineamento di interesse), la sua adozione pratica non risulta adeguata alle prassi internazionali adottate in materia. Al riguardo, una più equilibrata composizione del quadro dovrebbe tener conto, oltre che delle regole Eurostat, dell'esigenza di non reagire alla percezione di asimmetria a favore dei privati dei benefici delle operazioni di PPP portando ad una inversa asimmetria a beneficio della PA che lascerebbe sul mercato solo gli operatori "marginali" di peggiore affidabilità.

## DOMANDA 4

Indicare la presenza nella documentazione di gara e/o contrattuale di indicazioni volte a disciplinare la revisione del Piano Economico Finanziario (PEF), indicatori finanziari utilizzati e criticità connesse agli indicatori medesimi e/o al processo di revisione del PEF.

### 1. Airpark - Associazione Italiana tra gli Operatori nel Settore della Sosta e della Mobilità

Si segnala in generale una criticità nel criterio, indicato nella Linea Guida n. 9, per cui l'IRR debba coincidere con il Ke:

- pone dei vincoli all'attrattività da parte di operatori e investitori i cui criteri di eleggibilità prevedono un IRR maggiore o uguale al Ke (ancorché variabile dentro determinati limiti) al fine di coprire aree di alea e rischio specifiche del progetto. I Concessionari sarebbero peraltro disincentivati ad ottenere ottimizzazioni o a valorizzarle nel PEF iniziale, anche a danno del Concedente stesso
- introduce incertezze in considerazione della difficile univoca determinazione del Ke, che dovrebbe riflettere tutti i rischi del progetto, i quali potrebbero essere interpretati diversamente tra proponente e concedente
- l'equazione  $TIR_{azionista} = Ke$  è teorica, infatti, sebbene in astratto si possa verificare, nella realtà si verifica raramente e soltanto in caso di rapporto D/E costante per la durata della concessione

In relazione alla revisione del PEF, si segnala uno sbilanciamento su alcuni criteri a favore del Concedente, quali l'assenza di riequilibrio in caso di modifica dell'inflazione (difficilmente quantificabile nella determinazione del Ke) e del mutamento delle condizioni finanziarie, quando invece si richiede una condivisione di eventuali benefici da possibili rifinanziamenti.

### 2. Arpinge SpA

Si segnala in generale una criticità nel criterio, indicato nella Linea Guida n. 9, per cui l'IRR debba coincidere con il Ke:

- pone dei vincoli all'attrattività da parte degli investitori i cui criteri di eleggibilità prevedono un IRR maggiore o uguale al Ke (ancorché variabile dentro determinati limiti) al fine di coprire aree di alea e rischio specifiche del progetto. Gli investitori sarebbero peraltro disincentivati ad ottenere ottimizzazioni o a valorizzarle nel PEF iniziale, anche a danno del Concedente

- introduce incertezze in considerazione della difficile univoca determinazione del  $K_e$ , che dovrebbe riflettere tutti i rischi del progetto, i quali potrebbero essere interpretati diversamente tra proponente e concedente
- l'equazione  $TIR\ azionista = K_e$  è teorica, infatti, sebbene in astratto si possa verificare, nella realtà si verifica raramente e soltanto in caso di rapporto D/E costante per la durata della concessione.

In relazione alla revisione del PEF, si segnala uno sbilanciamento su alcuni criteri a favore del Concedente, quali l'assenza di riequilibrio in caso di modifica dell'inflazione (difficilmente quantificabile nella determinazione del  $K_e$ ) e del mutamento delle condizioni finanziarie, quando invece si richiede una condivisione di eventuali benefici da possibili rifinanziamenti.

### 3. Comune di Bologna

In corso di esecuzione del contratto, il PEF potrà essere oggetto di revisione a seguito del verificarsi di fatti non riconducibili al concessionario previsti nel contratto, che incidono sull'equilibrio economico finanziario, ai sensi degli artt. 165, comma 6, e 182, comma 3, del Codice.

In questo senso la pandemia in corso rientra nelle fattispecie che possono dar luogo alla revisione del Piano.

### 4. Comune di Porto Torres

Nella documentazione di gara e contrattuale sono presenti indicazioni volte a disciplinare la revisione del Piano Economico Finanziario (PEF) ove ricorrano le condizioni di cui all'art. 165, comma 6 del D.Lgs. 50/2016. Gli indicatori utilizzati indicati nel PEF sono indici di redditività ed indici di bancabilità come previsti dalle Linee Guida ANAC n. 9. L'articolo della convenzione della convenzione che legifera il riequilibrio del Piano Economico Finanziario risulta essere il 9.2.

### 5. Comune di Sabaudia

Non sono state avviate le procedure di gara, la procedura in itinere presso il Comune di Sabaudia riguardo alla concessione della pubblica illuminazione è nella fase di approvazione prima della procedura di gara.

### 6. Legacoop P&S

Occorre premettere che lo schema di contratto tipo ANAC/RGS sta andando nella direzione giusta in relazione alle modalità di riequilibrio e revisione del piano anche se, a nostro avviso, serve maggiore chiarezza su:

1. Individuazione dell'indicatore da utilizzare al netto del fatto che si è preso atto, finalmente, dell'impossibilità di avere tutti gli indicatori in equilibrio (matematicamente non è possibile);
2. È corretto indicare un range dell'indicatore oltre il quale c'è l'attivazione della procedura di riequilibrio, ma questo valore, che si prenda in considerazione il TIR azionista o il TIR del progetto, non può, ad esempio, essere nell'ordine dello 0,5% perché è una variazione troppo rilevante.

A questo riguardo crediamo che, per definire al meglio questi aspetti, serva, non solo un confronto con esperti della materia (della PA o indipendenti) capaci di individuare i principi sulla base dei quali procedere al riequilibrio, ma anche con gli investitori istituzionali, per valutare quali valori e termini i comitati rischi di tali soggetti siano in grado di accettare.

## 7. P&I-Guccione

Nella maggior parte dei casi la documentazione contrattuale è molto carente sul processo di revisione del PEF: oltre alla disciplina specifica delle ipotesi di riequilibrio, sarebbe fondamentale disciplinare la revisione nel dettaglio dal punto di vista procedurale (modalità di avvio e di gestione del riequilibrio, tempi certi di definizione del procedimento, modalità concrete di revisione)

## 8. Anonimo

Per le linee guida n.9, che al di là delle buone intenzioni potranno difficilmente funzionare in concreto, si segnala – tra le altre - una criticità logica nel criterio per cui l'IRR deve coincidere con il Ke, in quanto: pone teoricamente ed arbitrariamente dei vincoli all'attrattività da parte degli investitori i cui criteri di eligibilità prevedono un IRR comparato alla loro effettiva percezione dei rischi in comparazione con allocazioni in altri paesi, con la possibilità che l'IRR debba per loro essere maggiore o uguale al Ke (ancorché variabile dentro determinati limiti) al fine di coprire aree di alea e rischiosità specifiche del progetto; gli investitori sarebbero peraltro disincentivati ad ottenere ottimizzazioni o a valorizzarle nel PEF iniziale, anche a danno del Concedente (punto ben noto a Eurostat); introduce incertezze in considerazione della difficile univoca determinazione del Ke, che dovrebbe riflettere tutti i rischi del progetto, i quali potrebbero essere interpretati diversamente tra proponente e concedente; l'equazione  $TIR\ azionista = Ke$  è teorica, infatti, sebbene in astratto si possa verificare, nella realtà si verifica raramente e soltanto in caso di rapporto D/E costante per la durata della concessione.

In relazione alla revisione del PEF, si segnala uno sbilanciamento su alcuni criteri a favore del Concedente.

## DOMANDA 5

Fornire indicazioni in merito all'implementazione di un'attività di monitoraggio della gestione dei lavori e dei servizi (modalità, cadenza degli invii, sistemi sanzionatori, ecc.), all'attivazione di una piattaforma informatica per lo scambio dei dati e alle problematiche emerse in sede di monitoraggio dell'andamento della gestione, illustrando se possibile i vantaggi e gli svantaggi derivanti dalle soluzioni prospettate nelle Linee guida n. 9, con particolare riferimento all'applicazione concreta delle stesse.

### 1. Airpark - Associazione Italiana tra gli Operatori nel Settore della Sosta e della Mobilità

Pur essendo condivisibile la necessità di prevedere un corretto e trasparente trasferimento di informazioni dal Concessionario al Concedente la genericità dell'impostazione prevista, oltre a rappresentare un "costo" rilevante che grava sul progetto, richiederebbe lato Concedente una organizzazione spesso assente che rischia di vanificare l'intento riducendolo ad un imponente sforzo per il trasferimento di informazioni che il Concedente non è preparato a gestire e processare adeguatamente. La Linea Guida dovrebbe invece, tramite un processo di sintesi, individuare modalità minime, semplici ed efficaci, di condivisione dei dati di progetto. Infatti, piuttosto che una formale burocratica trasmissione di informazioni, si ritiene utile uno scambio continuo e reciproco di informazioni tra Concedente e Concessionario finalizzato sia ad una corretta ed ottimale gestione della concessione che, in generale, a mettere a disposizione una serie di informazioni fondamentali nella futura pianificazione da parte dell'ente concedente.

### 2. Arpinge SpA

Pur essendo condivisibile la necessità di prevedere un corretto e trasparente trasferimento di informazioni dal Concessionario al Concedente la genericità dell'impostazione prevista, oltre a rappresentare un "costo" rilevante che grava sul progetto, richiederebbe lato Concedente una organizzazione spesso assente che rischia di vanificare l'intento riducendolo ad un imponente sforzo per il trasferimento di informazioni che il Concedente non è preparato a gestire e processare adeguatamente. La Linea Guida dovrebbe invece, tramite un processo di sintesi, individuare modalità minime, semplici ed efficaci, di condivisione dei dati di progetto. Infatti, piuttosto che una formale burocratica trasmissione di informazioni, si ritiene utile uno scambio continuo e reciproco di informazioni tra Concedente e Concessionario finalizzato sia ad una corretta ed ottimale gestione della concessione che, in generale, a mettere a disposizione una serie di informazioni fondamentali nella futura pianificazione da parte dell'ente concedente.

### 3. Comune di Bologna

Non essendo ancora attivato il servizio, non è possibile dare indicazioni sull'esito di attività di monitoraggio e controllo.

### 4. Comune di Porto Torres

Il Progetto gestionale prevede un sistema di Monitoraggio e controllo del servizio, anche tramite l'utilizzo di piattaforma informatica, accessibile tramite portale, dal concessionario per attività attive e passive (quindi inserimento censimento e sue eventuali modifiche, inserimento informazioni riferite alla erogazione del servizio come programmazione, stato ed avanzamento manutenzioni, inserimento consumi e rilievi, inserimento preventivazione extra canone, prelievo richieste) e dal Concedente per attività attive e passive (quindi inserimento richieste e segnalazioni, verifica censimento e sue eventuali modifiche, verifica informazioni riferite alla erogazione del servizio come programmazione, stato ed avanzamento manutenzioni, inserimento consumi e rilievi, inserimento preventivazione extra canone, stato richieste e segnalazioni, anche quelle inserite dai cittadini tramite il call center).

### 5. Comune di Sabaudia

Sicuramente sarebbe molto interessante e importante per le P.A. avere dei supporti anche nella fase di valutazione e approvazione.

### 6. P&I-Guccione

- sarebbe opportuno evitare che il monitoraggio dipenda dalla trasmissione dei dati da parte del privato, ma prevedere sempre la realizzazione ed utilizzo di una piattaforma informatica in cui vengano automaticamente registrati tali dati a disposizione dell'Amministrazione (i costi di tale piattaforma dovrebbero rientrare nel PEF)
- il ruolo del privato nell'acquisizione dei dati da mettere a disposizione dell'Amministrazione dovrebbe essere ridotto al minimo indispensabile.

### 7. Anonimo

Sebbene sia condivisibile la necessità di prevedere un corretto e trasparente trasferimento di informazioni dal Concessionario al Concedente, è auspicabile che ciò avvenga in un contesto di collaborazione diversa da quella attuale nell'ambito della quale la PA appare paralizzata. Inoltre, la genericità dell'impostazione

prevista, oltre a rappresentare un “costo” rilevante che grava sul progetto, richiederebbe lato Concedente una organizzazione spesso assente che rischia di vanificare l'intento riducendolo ad un imponente sforzo per il trasferimento di informazioni che il Concedente non è preparato a gestire e processare adeguatamente.