



# VERIFICA DI IMPATTO DELLA REGOLAZIONE

Linee guida n. 9, di attuazione del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recanti «Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato».

Approvata dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 20 ottobre 2021

1. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO	3
2. L'ADOZIONE DELLE LINEE GUIDA N. 9 E LE RAGIONI DELLA VIR	5
3. LE CONSULTAZIONI SVOLTE	6
4. I RISULTATI DEL QUESTIONARIO	10
Utilizzo delle Linee guida	12
Utilizzo della matrice dei rischi	14
Piano economico finanziario	20
Monitoraggio	23
5. LA CONSULTAZIONE PUBBLICA	26
6. CONCLUSIONI	29
ALLEGATO 1 - QUESTIONARIO	31
ALLEGATO 2 - CONTRIBUTI PERVENUTI NELL'AMBITO DELLA CONSULTAZIONE PUBBLICA	39

## 1. Il quadro normativo di riferimento

L'Analisi di impatto della regolazione (AIR) e la Valutazione di impatto della regolazione (VIR) sono strumenti a disposizione del soggetto che deve prendere decisioni, che in tal modo può avere piena conoscenza delle conseguenze delle proprie azioni e dell'esistenza di soluzioni alternative

La legge 28 novembre 2005, n. 246 ("Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005") ha introdotto all'articolo 14 - rubricato "Semplificazione della legislazione" – una normativa a regime in materia di AIR e di VIR, precisando che quest'ultima consiste nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni» (articolo 14, comma 4). La definizione in concreto di tempi e modalità per l'effettuazione dell'analisi è stata demandata ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>1</sup>.

La suddetta metodologia è stata estesa anche alle Autorità amministrative indipendenti dalla legge 29 luglio 2003, n. 229 ("Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001") e, successivamente, ribadita, per quanto riguarda l'Autorità, prima dalla legge 18 aprile 2005, n. 62 ("Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004")<sup>2</sup> e poi dal decreto legislativo 163/2006<sup>3</sup>. In tal modo il legislatore, con tutta evidenza, ha voluto enfatizzare il proprio indirizzo, che vede nell'utilizzo della metodologia in esame uno degli strumenti di intervento pubblico finalizzati a promuovere la qualità delle regole.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici (di seguito, anche Codice) ha confermato le predette scelte normative prevedendo – all'articolo 213, comma 2 - che: «L'ANAC, per l'emanazione

---

<sup>1</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170, recante "Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246", e DPCM 19 novembre 2009, n. 212, recante "Regolamento recante disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246", successivamente abrogati e sostituiti dal più recente decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 settembre 2017, n. 169, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 280 del 30 novembre 2017. Sebbene i citati atti normativi non rivestano un carattere di diretta vincolatività per le Autorità amministrative indipendenti, ciò nonostante, in ragione della sistematicità e del dettaglio con cui la norma scandisce i principi e disciplina i modelli per mezzo dei quali le amministrazioni devono dare attuazione alle procedure di AIR e VIR, la stessa ha costituito un utile riferimento in sede di definizione ed attuazione delle procedure AIR e VIR anche nelle Autorità Indipendenti.

<sup>2</sup> Si veda l'articolo 25, comma 1, lettera c), in virtù del quale l'Autorità «si dota, nei modi previsti dal proprio ordinamento, di forme e metodi di organizzazione e di analisi dell'impatto della normazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione. I compiti di cui alla presente lettera sono svolti nell'ambito delle competenze istituzionali dell'Autorità, che vi provvede con le strutture umane e strumentali disponibili sulla base delle disposizioni normative vigenti».

<sup>3</sup> Si veda l'articolo 8, comma 1: «L'Autorità si dota, nei modi previsti dal proprio ordinamento, di forme e metodi di organizzazione e di analisi dell'impatto della normazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione. Al fine di migliorare la qualità dei propri atti, l'Autorità utilizza metodi di consultazione preventiva, consistenti nel dare preventivamente notizia del progetto di atto e nel consentire agli interessati di far pervenire le proprie osservazioni, da valutare motivatamente».

delle linee guida, si dota, nei modi previsti dal proprio ordinamento, di forme e metodi di consultazione, di analisi e di verifica dell'impatto della regolazione, di consolidamento delle linee guida in testi unici integrati, organici e omogenei per materia, di adeguata pubblicità, anche sulla Gazzetta Ufficiale, in modo che siano rispettati la qualità della regolazione e il divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalla legge n. 11 del 2016 e dal presente codice».

In attuazione della disciplina di rango primario di cui sopra (legge n. 229/2003; legge n. 62/2005; decreto legislativo 163/2006) l'Autorità, in data 27 novembre 2013, ha adottato il Regolamento recante la "Disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)" e successivamente il Regolamento 8 aprile 2015, recante la "Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione".

In considerazione della nuova funzione di regolazione attribuita all'Autorità dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e del conseguente riconoscimento a quest'ultima di un ruolo di indirizzo del mercato, si è resa opportuna una revisione dei predetti regolamenti, al fine di superare le criticità emerse in sede applicativa e adeguarli alla mutata *mission* dell'Autorità.

Conseguentemente l'Autorità ha adottato il Regolamento del 13 giugno 2018, recante la disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e di una metodologia di acquisizione e analisi quali-quantitativa dei dati rilevanti ai fini dell'analisi di impatto della regolazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolazione (VIR), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 155 del 6 luglio 2018, che sostituisce i precedenti<sup>4</sup>.

Il nuovo Regolamento si basa su un approccio selettivo e trasparente, in linea con i principi di proporzionalità e buon andamento dell'azione amministrativa. L'intento è quello di svolgere analisi complete ed accurate su un numero limitato di atti, selezionati sulla base della rilevanza in termini di impatto sul mercato e dell'effettiva esistenza, in capo all'Autorità, di margini di discrezionalità nell'adozione delle scelte di regolazione. Per gli altri atti di regolazione è stato deciso di procedere con un'analisi più limitata, raccogliendo comunque le osservazioni degli operatori economici e motivando adeguatamente sulle stesse.

Più precisamente, per quanto qui rileva, il nuovo Regolamento disciplina la valutazione di impatto della regolazione al Titolo II - segnatamente, agli articoli 13, rubricato "Verifica di impatto della regolazione"; 14, rubricato "Atti sottoposti alla verifica di impatto della regolazione e relativo procedimento" e 15, rubricato "Esito della verifica di impatto della regolazione (AIR) e alla verifica di impatto della regolazione (VIR) - chiarendo innanzitutto che la verifica di impatto della regolazione consente di valutare a posteriori l'effetto delle regole introdotte sui soggetti destinatari degli atti regolatori, verificando il

---

<sup>4</sup> Il nuovo regolamento è stato sottoposto preventivamente al Consiglio di Stato, che con parere n. 1435 del 3 maggio 2018 ha condiviso l'opportunità, espressa dall'ANAC, di aggiornare le procedure relative alla partecipazione ai procedimenti di adozione degli atti di regolazione dell'Autorità e alla conduzione delle analisi di impatto della regolazione e di verifica di impatto della regolazione, predisponendo un nuovo Regolamento nel quale è riconoscibile il modello ispiratore di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 settembre 2017, n. 169.

raggiungimento degli obiettivi attesi e individuando eventuali correttivi da introdurre (articolo 13, comma 1).

Il Regolamento individua poi gli atti da sottoporre a verifica; le fasi in cui quest'ultima si articola: come raccogliere informazioni e dati utili per la verifica stessa.

## 2. L'adozione delle Linee guida n. 9 e le ragioni della VIR

Il Decreto legislativo n. 50/2016 dispone, all'articolo 181, comma 4, che le amministrazioni aggiudicatrici esercitano il controllo sull'attività dell'operatore economico attraverso la predisposizione ed applicazione di sistemi di monitoraggio, «secondo modalità definite da linee guida adottate dall'ANAC, sentito il Ministero dell'economia e delle finanze».

In attuazione della predetta disposizione, l'Autorità con delibera n. 318 del 28 marzo 2018 ha approvato le Linee guida n. 9, recanti «Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato».

Le Linee guida sono strutturate in due parti. La Parte I contiene indicazioni, ai sensi dell'articolo 213, comma 2, del Codice dei contratti pubblici, per l'identificazione e l'accurata valutazione dei rischi connessi ai contratti di partenariato pubblico privato (PPP) a partire dalla fase che precede l'indizione della procedura di gara. Nella Parte II sono riportate, invece, le prescrizioni sulle modalità di controllo dell'attività svolta dagli operatori economici in esecuzione di un contratto di PPP, da considerarsi vincolanti per le amministrazioni aggiudicatrici ai sensi del citato articolo 181, comma 4, del codice medesimo.

La necessità di un aggiornamento delle Linee Guida n. 9 è emersa nell'ambito delle attività inerenti all'adozione dello schema di "Contratto di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche a diretto utilizzo della Pubblica amministrazione, da realizzare in partenariato pubblico privato", a chiusura della prima fase dei lavori del Gruppo di lavoro inter-istituzionale istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, al fine di rimuovere alcune incongruenze tra i predetti atti.

In particolare, oltre ad una diversa definizione delle condizioni di equilibrio economico finanziario, si è rilevato che la matrice dei rischi riportata nelle predette Linee guida non è perfettamente coordinata con la matrice dei rischi di cui all'Allegato 3 dello schema di contratto, anche in considerazione del fatto che nelle Linee guida si era scelto di non indicare il soggetto che assume lo specifico rischio.

A ciò si aggiunge la necessità di dovere aggiornare le citate Linee guida a seguito dell'approvazione del Regolamento unico di cui all'articolo 216, comma 27-octies, del Codice dei contratti pubblici, che, nella bozza disponibile del 16 luglio 2020, disciplina, tra l'altro, i contenuti dell'offerta e del contratto nei casi di affidamento in concessione.

Le predette discordanze sono state rappresentate anche nella richiesta di parere che l'Autorità e il Ministero dell'economia e delle finanze hanno formulato al Consiglio di Stato sullo schema di contratto sopra richiamato, evidenziando come le stesse possano

costituire valido presupposto per giustificare un aggiornamento ad opera dell'Autorità delle Linee guida n. 9, nell'ambito del quale recepire anche le modifiche normative in materia, derivanti dall'approvazione del già citato Regolamento unico.

Il Consiglio di Stato nel parere n. 823/2020 ha suggerito la risoluzione delle discordanze nell'ottica della leale collaborazione tra l'Autorità e il MEF, valutando di rinviare l'aggiornamento medesimo a un momento successivo al Regolamento di cui all'articolo 216, comma 27-octies, del Codice dei contratti pubblici «per evitare che si introducano disposizioni che potrebbero poi non essere coerenti con il citato regolamento».

Poiché le Linee guida sono state adottate su impulso normativo, al momento dell'adozione delle stesse non si avevano indicazioni precise sul numero di affidamenti per il quale era prevista la presenza di una matrice dei rischi, un piano economico finanziario (PEF) strutturato o strumenti per consentire al concedente il monitoraggio del rispetto degli impegni presi dal concessionario con il contratto di PPP. L'Autorità ha, quindi, ritenuto opportuno verificare, su un ampio campione di affidamenti, in quanti contratti sono contenute le previsioni sopra richiamate. Le informazioni raccolte per la presente VIR potranno costituire la base per successive VIR, con l'obiettivo di verificare da un punto di vista quantitativo e qualitativo i miglioramenti registrati.

### 3. Le consultazioni svolte

Al fine di procedere all'avvio della VIR, è stata condotta una prima analisi dei dati presenti nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP)<sup>5</sup>, di cui all'articolo 213, comma 8, del Codice dei contratti pubblici, in relazione alle procedure di gara rientranti nell'alveo dei contratti di partenariato pubblico-privato come definiti dall'articolo 180, comma 8, del medesimo Codice, pubblicate a partire dal 5 maggio 2018, data di entrata in vigore delle Linee guida n. 9, nonché della documentazione di gara inerente ad alcune di queste procedure.

Sulla base di tale analisi preliminare e tenuto conto della specificità delle indicazioni fornite dalle Linee guida, si è ritenuto opportuno procedere alla consultazione mediante la somministrazione di un apposito questionario finalizzato a raccogliere le informazioni inerenti alle modalità di attuazione da parte delle stazioni appaltanti delle indicazioni delle predette Linee guida, con particolare riferimento alla matrice di rischi (adozione e allocazione dei rischi), al Piano economico finanziario (ipotesi di revisione e indicatori di sostenibilità finanziaria) e al monitoraggio dei dati inerenti alla gestione dei lavori e dei servizi (modalità e sistema sanzionatorio). Il questionario, gestito con modalità informatiche, non ha previsto l'acquisizione di documentazione di gara e/o contrattuale.

Per la definizione del campione di procedure di gara oggetto di rilevazione mediante il questionario informatico, dai dati rilevati nella BDNCP con riferimento alle procedure avviate a partire dal 5 maggio 2018, si è proceduto preliminarmente all'esclusione:

---

<sup>5</sup> <https://dati.anticorruzione.it/superset/dashboard/appalti/>

- delle procedure inerenti i servizi di cui agli articoli 140, 142, 143 e 144 del Codice dei contratti pubblici (prevalentemente servizi sociali), soggetti alla disciplina speciale di cui ai medesimi articoli;
- delle procedure aventi ad oggetto la gestione dei distributori automatici di bevande e snack, di importo di dimensione inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, in quanto si tratta spesso di concessioni di importo minimo, affidate da soggetti che non hanno le competenze per affidamenti complessi (ad esempio, gli istituti scolastici);
- dei servizi di ristorazione scolastica che, in genere, sono difficilmente riconducibili all'istituto della concessione, in quanto l'unico rischio trasferibile all'operatore economico è quello connesso alla morosità degli utenti. Si tratta di un rischio che non appare corretto allocare all'operatore economico, in quanto la scelta di non penalizzare i ragazzi i cui genitori non sono in regola con il pagamento delle rette per la ristorazione risponde spesso a condivisibili esigenze sociali, esigenze estranee quindi al rapporto contrattuale e alla qualità del servizio reso.

Inoltre, sono state escluse diverse procedure che sembravano più propriamente da ricondurre nell'alveo degli appalti piuttosto che in quello delle operazioni di PPP e di concessione. In diversi casi, sembra trattarsi di una non corretta indicazione del RUP nell'inserire i dati nella BDNCP, in quanto la gara appare essere stata condotta con le procedure dell'appalto, in altri sembra proprio trattarsi di difficoltà ancora incontrate da chi gestisce la gara a comprendere le differenze tra un appalto e una concessione. Difficoltà che vanno oltre a quelle relative ai criteri per registrare le operazioni di PPP fuori o dentro il bilancio.

<i>Tipologia di procedura</i>	<i>Numero procedure di importo superiore alla soglia comunitaria</i>	<i>Numero procedure di importo inferiore alla soglia comunitaria</i>	<i>Totale procedure</i>
Concessione di lavori	6	10	16
Concessione di servizi	13	159	172
<i>Project Financing</i>	33	42	75
Contratto di disponibilità	-	2	2
Locazione finanziaria	2	2	4
<b>Totale</b>	<b>54</b>	<b>215</b>	<b>269</b>

Partendo dall'insieme delle procedure così definito è stata effettuata una estrazione casuale al fine di definire un campione stratificato, suddiviso per tipologia di procedura

(concessione di lavori, concessione di servizi, *project financing*, contratto di disponibilità e locazione finanziaria) e importo (sopra e sotto la soglia di rilevanza comunitaria di cui all'articolo 35 del Codice dei contratti pubblici), di 269 procedure. Tenuto conto che a ciascuna procedura corrisponde un responsabile del procedimento, e quindi, una stazione appaltante, nell'estrazione del campione si è cercato di evitare la duplicazione delle stazioni appaltanti per non determinare oneri eccessivi sulle stesse. La tabella che segue evidenzia la composizione del campione in funzione della tipologia di procedura e della soglia di importo, tale composizione rifletta la composizione dell'universo delle tipologie di procedure presenti nella BDNCP.

Il questionario è stato trasmesso in data 15 gennaio 2021 al responsabile del procedimento di ciascuna delle procedure del campione mediante e-mail all'indirizzo di posta elettronica associato al medesimo responsabile nella BDNCP, indicando quale termine di scadenza per l'invio del questionario compilato la data del 15 marzo 2021. Al fine di consentire la più ampia partecipazione, il sistema è stato impostato in modo da consentire l'accettazione delle risposte pervenute anche nei giorni successivi alla scadenza.

All'invio del questionario, si è affiancata la consultazione pubblica, aperta alla partecipazione di chiunque fosse interessato, mediante pubblicazione sul sito istituzionale di un modulo di consultazione contenente cinque domande. Alla luce della scarsa diffusione del PPP in Italia, rispetto ad altri Paesi europei, e del numero rilevante di operazioni che non arrivano a buon esito, si è ritenuto di inserire nel modulo due domande di carattere generale volte ad acquisire indicazioni sulle difficoltà che impediscono l'avvio delle operazioni di PPP. Le successive tre domande sono state invece finalizzate a raccogliere elementi utili dalle esperienze maturate dagli operatori del settore con riguardo alle tematiche della matrice dei rischi, della revisione del Piano Economico Finanziario e del monitoraggio sull'andamento della gestione dei lavori e dei servizi. La consultazione pubblica ha avuto una durata di 60 giorni (dal 15 gennaio 2021 al 15 marzo 2021), pari a quella del questionario.

Per dare la più ampia diffusione alle predette consultazioni, l'avvio delle stesse è stato preannunciato dal Comunicato del Presidente del 22 dicembre 2020, "Avvio della verifica di impatto della regolazione delle Linee guida n. 9", con il quale l'Autorità ha informato il mercato dell'intenzione di aggiornare le suddette Linee guida e di avviare, a tal fine, una verifica di impatto della regolazione tramite la somministrazione di un apposito questionario ad un campione di stazioni appaltanti e lo svolgimento di una consultazione pubblica.

Le attività propedeutiche all'avvio della VIR hanno, altresì, messo in evidenza come la normativa vigente attribuisca a diversi soggetti istituzionali i compiti di monitoraggio dei contratti di partenariato; trattasi, nello specifico, del Dipartimento per la programmazione e coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui sono state trasferite le competenze dell'Unità tecnica finanza di progetto (decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 convertito con modificazioni dalla L. 28 febbraio 2008, n. 31, articolo 44, comma 1-bis; Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 10 luglio 2019), del Ministero dell'economia e delle finanze (legge 27 dicembre 2019, n. 160, articolo 1, co. 626) che, tra l'altro, gestisce il sistema

di Monitoraggio Opere Pubbliche della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP-MOP), e dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) chiamato a verificare per conto di Eurostat la classificazione (on-balance/off-balance) delle operazioni di partenariato<sup>6</sup>.

All'attività di monitoraggio si affianca l'attività di supporto alle pubbliche amministrazioni in tema di PPP<sup>7</sup> che il Dipartimento per la programmazione e coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri svolge, ai sensi dell'articolo 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di Stabilità 2016), a titolo gratuito. Attività che si concretizza principalmente nella redazione di pareri volti a:

- la valutazione della documentazione predisposta dall'amministrazione aggiudicatrice (contratto, PEF, etc.), da porre a base di gara per l'affidamento dei contratti;
- la verifica dell'elaborazione, o l'elaborazione diretta, del Piano Economico Finanziario (PEF) e del corretto calcolo dei relativi indici di redditività e bancabilità per l'equilibrio del Piano;
- la verifica dei contenuti delle principali clausole convenzionali nei contratti di PPP;
- la verifica della corretta impostazione nella redazione del progetto di fattibilità per quanto riguarda sia gli aspetti economico finanziari che quelli giuridici;
- la risposta a quesiti puntuali, quali: interpretazione normativa, scelta della forma contrattuale e procedurale più idonea per la realizzazione di un progetto, modalità di revisione del PEF e della documentazione allegata al contratto di PPP.

Anche il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, fornirà un utile supporto alle amministrazioni mediante l'apposito portale (<https://ppp.mef.gov.it/#/home>), implementato in collaborazione con il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri ai fini di cui all'articolo 1, comma 626, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, per consentire alle amministrazioni di compiere un controllo costante sugli elementi fondanti il trasferimento dei rischi, dalla fase programmatica alla conclusione del contratto.

Tenuto conto di ciò, e partendo dal presupposto che la revisione delle Linee guida n. 9 debba avvenire nel rispetto del principio di semplificazione anche in relazione alle attività di monitoraggio, per non determinare oneri eccessivi a carico delle stazioni appaltanti, **l'Autorità ha ritenuto di non poter prescindere da una definizione congiunta delle attività di monitoraggio dei contratti di partenariato.** A tal fine, è stato avviato un tavolo tecnico di coordinamento con i soggetti istituzionali sopra indicati, soggetti che, insieme ad altri,

---

<sup>6</sup> Decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004: "Treatment of public-private partnership".

<sup>7</sup> Per attivare una assistenza è necessario che vi sia una richiesta formale, a firma di un Organo di vertice, del Sindaco o dell'Assessore competente (nel caso degli Enti, del Direttore Generale), con l'indicazione del referente e i contatti, all'indirizzo di posta elettronica certificata [dipe.cipe@pec.governo.it](mailto:dipe.cipe@pec.governo.it). I tempi necessari alla formulazione del parere sono subordinati alla complessità del progetto e alla trasmissione della documentazione necessaria. Ulteriori elementi di approfondimento sono disponibili nell'apposita sezione del sito web del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (<http://www.programmazioneeconomica.gov.it/>) dedicata al PPP, ove è possibile anche la consultazione di pubblicazioni di settore.

hanno partecipato anche al Gruppo inter-istituzionale per la redazione dello schema di “**Contratto di concessione** per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche a diretto utilizzo della Pubblica Amministrazione, da realizzare in partenariato pubblico privato”, approvato con delibera dell’Autorità n. 1116 del 22 dicembre 2020 e Determina del Ragioniere Generale dello Stato n. 1 del 5 gennaio 2021.

Gli esiti delle consultazioni riportati nel prosieguo sono stati condivisi nell’ambito del predetto tavolo tecnico di coordinamento, anche se la responsabilità dell’indagine rimane a carico dell’Autorità.

## 4. I risultati del questionario

Sono pervenute in totale 212 risposte su 269 questionari inviati, con un tasso di risposta pari al 79%. In realtà, in 14 casi non sono di fatto presenti risposte (si tratta molto probabilmente di RUP che hanno aperto il questionario, ma poi non lo hanno riempito o completato), oltre ad un caso di risposte parziali. Anche non considerando questi 14 questionari, il numero di questionari completi risulta pari a 198, ovvero circa il 74% di quelli inviati. Si tratta, in ogni caso, di una percentuale elevata che permette di trarre indicazioni attendibili dalla rilevazione.

Nelle tabelle che seguono, i dati emersi dalla rilevazione sono stati aggregati per classi di importo, intendendo per “sotto soglia” le procedure di importo superiore a 1 milione di euro e inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria (pari a € 5.225.000 per le concessioni) e per “sopra soglia” le procedure di importo compreso tra la soglia di rilevanza comunitaria e 20 milioni di euro.

Tabella 1 - Risposte pervenute suddivise per tipo di procedura e importo					
Tipo di procedura	≤1 M	Sotto soglia	Sopra soglia	>20 M	Totale
Concessione di costruzione e gestione (art. 164, Codice)	7	4	2	1	14
Concessione di servizi (art. 164, Codice)	64	24	6	2	96
Contratto di disponibilità (art. 188, Codice)		3			3
Finanza di progetto di iniziativa privata (art. 183, co. 15, Codice)	7	17	12	5	41
Finanza di progetto di iniziativa pubblica (art. 183, co. 1, Codice)	4	8	3	6	21
Locazione finanziaria (art. 187, Codice)		2		1	3
Altro	16	1		3	20
<b>Totale</b>	<b>98</b>	<b>59</b>	<b>23</b>	<b>18</b>	<b>198</b>

\* Si tratta essenzialmente di questionari non compilati

Il tipo di procedura è stato indicato dai RUP e nella voce “Altro” compaiono comunque numerosi affidamenti che devono essere ricondotti alla fattispecie della concessione, spesso di servizi, nonché al PPP propriamente inteso.

Come è noto, soprattutto in ambito Eurostat, si distingue tra PPP e concessioni, dove con le prime si intendono prevalentemente quelle che vengono definite anche “opere fredde”, vale a dire l’affidamento ai concessionari di attività di costruzione e gestione la cui

remunerazione è rappresentata soprattutto dagli importi riconosciuti dal concedente, ovvero dall'**amministrazione pubblica (tramite, di regola, un canone di disponibilità)**; con le **secondo le opere cosiddette "calde", quelle per le quali la remunerazione avviene sulla base della tariffazione dell'utenza**. Indubbiamente, il Codice dei contratti pubblici aveva voluto aderire a questa impostazione, come dimostra il fatto che si è dedicata la Parte III alle concessioni e la Parte IV alle operazioni di PPP. Tuttavia, tale scelta non è stata portata **fino in fondo, tanto che all'articolo 180, comma 8, tra le operazioni di PPP sono annoverate** le concessioni e non è chiaramente indicato in che cosa si differenzino le due tipologie contrattuali (ad esempio, la **finanza di progetto** di cui all'articolo 183 del Codice – che ricade tra le operazioni di PPP – viene chiamata concessione). Tale indeterminazione nel Codice produce incertezze applicative, che sono emerse anche nelle risposte al questionario.

Come chiarito dall'Autorità, le Linee guida n. 9 si applicano alla generalità delle operazioni di PPP, incluse quindi le concessioni. D'altra parte, in assenza di una chiara indicazione del legislatore, non si ravvedono ragioni per cui le concessioni non debbano essere monitorate, atteso che si tratta della gestione di servizi destinati, al pari delle altre operazioni di PPP, a soddisfare bisogni della cittadinanza, remunerate direttamente dai fruitori degli stessi e non dalla intermediazione pubblica, tramite la fiscalità generale.

Un ulteriore aspetto che emerge è che la maggior parte dei contratti di PPP, almeno dal punto di vista numerico, è rappresentato dalla concessione di servizi, ovvero di concessioni nelle quali la parte di lavori è assente o assume un ruolo marginale. Ciò deve far riflettere il legislatore considerato che il Codice dei contratti pubblici è ancora basato **su una visione "tradizionale", per cui le concessioni e i contratti di PPP sono opere di** costruzione e gestione, con una particolare attenzione alla fase di costruzione. Il concessionario o il promotore è visto come il costruttore e ciò riduce la possibilità di ricorrere a partner privati diversi, quali gli investitori istituzionali.

Infine, merita anche di segnalare che la maggior parte degli affidamenti rilevati nel **campione (ma ciò vale anche per l'universo di riferimento) è costituito da affidamenti sotto** la soglia di rilevanza comunitaria. Su 198 affidamenti 157 sono sotto soglia, per addirittura 98 osservazioni (circa **la metà del campione**) **il valore dell'affidamento non** raggiunge neppure il valore di 1 milione di euro. Se si guarda il tipo di procedura si osserva che **valori molto contenuti caratterizzano le concessioni di servizi**. L'esperienza dell'Autorità ha mostrato che, specie per le concessioni, vi è un problema di stima del valore dell'affidamento per la difficoltà di calcolare i proventi provenienti da terzi.

Solo in 41 casi (**poco più del 20% del totale**), il valore dell'affidamento è superiore alle soglie di rilevanza comunitaria (in realtà in tre casi, di importo pari o inferiore a 20 milioni di euro, non sono state fornite risposte). Tra gli affidamenti sopra soglia, ben 18 superano anche la soglia dei 20 milioni di euro. I contratti di PPP sopra soglia sono per la maggior parte contratti di finanza di progetto.

Per quanto concerne lo stato di avanzamento delle procedure si osservano i dati di cui alla tabella 2.

In merito alle 33 procedure non più in corso, si osserva che nella maggior parte dei casi si tratta di gare non aggiudicate, in quanto la procedura è andata deserta o l'offerta

presentata non è stata ritenuta conveniente. In diversi casi è stato anche indicato che il contratto è già stato eseguito, in quanto temporalmente limitato. Occorre notare che in 2 casi il contratto è stato rescisso per gravi inadempimenti per un contratto di importo elevato, per motivi economici in una gara di importo contenuto. In un caso la procedura non è stata ancora avviata e, infine, si segnala un caso in cui la procedura è nella fase di gestione, anche se il RUP ha dichiarato che la stessa non è più in corso (evidentemente non avendo compreso la domanda).

Tabella 2 - Stato di avanzamento della procedura					
Tipo di procedura	≤1 M	Sotto soglia	Sopra soglia	>20 M	Totale
Aggiudicazione	12	5	4	6	27
Esecuzione lavori	12	13	6	3	34
Gestione	43	25	9	5	82
Procedura non più in corso	19	7	3	4	33
Stipula contratto	11	9	1		21
Vuoto	1				1
<b>Totale</b>	<b>98</b>	<b>59</b>	<b>23</b>	<b>18</b>	<b>198</b>

Riguardo al fenomeno della mortalità delle operazioni di partenariato, che emerge anche dai dati forniti dal campione, si osserva che l'Autorità procede alla rilevazione dei dati a partire dalla richiesta di acquisizione del CIG, ossia dal momento in cui l'amministrazione è in procinto di avviare la procedura di gara. Ciò consente, quindi, di rilevare le procedure che non vanno a buon fine per "problematiche" emerse in sede di gara (quali la mancata presentazione di offerte o la mancata aggiudicazione per assenza di offerte convenienti); sfuggono, invece, alla rilevazione dell'Autorità le casistiche per le quali le amministrazioni, pur avendo avviato un percorso di studi preliminari per la strutturazione di un'operazione di PPP, ritengono poi non opportuno procedere all'avvio della procedura di gara, optando magari per l'espletamento di una procedura di appalto.

Per compensare tale lacuna e raccogliere elementi utili anche in relazione al fenomeno dello scarso ricorso da parte delle amministrazioni alle operazioni di PPP, si è ritenuto di inserire nel modulo della consultazione pubblica due domande volte a far emergere le criticità riscontrate nella fase di "strutturazione" delle operazioni stesse. La ridotta partecipazione alla consultazione pubblica, come evidenziata nel prosieguo, non consente tuttavia di rilevare indicazioni utili.

#### *Utilizzo delle Linee guida*

Passando ad esaminare le risposte alla richiesta relativa alla considerazione delle Linee guida per la predisposizione della documentazione di gara e l'esecuzione del monitoraggio dei contratti di PPP, dalle dichiarazioni dei RUP risulta che circa il 64% ha utilizzato le Linee guida, poco meno del 19% non ha risposto e il restante 18% circa non ha utilizzato le Linee guida.

I dati mostrano che il mancato ricorso delle Linee guida o le mancate risposte sono più frequenti nelle concessioni di servizi e nella voce altro, mentre le Linee guida sono di regola

utilizzate nei contratti relativi alla Finanza di Progetto, ai contratti di disponibilità e alla locazione finanziaria.

Tipo di procedura	N/A	No	Sì	Totale
Concessione di costruzione e gestione (art. 164, Codice)	4	3	7	14
Concessione di servizi (art. 164, Codice)	19	22	55	96
Contratto di disponibilità (art. 188, Codice)	1		2	3
Finanza di progetto di iniziativa privata (art. 183, co. 15, Codice)	2	1	38	41
Finanza di progetto di iniziativa pubblica (art. 183, co. 1, Codice)	5	1	15	21
Locazione finanziaria (art. 187, Codice)			3	3
Altro	6	8	6	20
<b>Totale</b>	<b>37</b>	<b>35</b>	<b>126</b>	<b>198</b>

Per quanto riguarda la relazione tra importo dell'affidamento e utilizzo delle Linee guida non sembrano emergere chiare indicazioni: l'utilizzo delle Linee guida risulta maggiore per le classi centrali e minore per quelle estreme, soprattutto per gli affidamenti più piccoli dove maggiore è la presenza delle concessioni di servizi.

	≤1 M	Sotto soglia	Sopra soglia	>20 M	Totale
N/A	22	8	3	4	37
No	24	5	3	3	35
Sì	52	46	17	11	126
<b>Totale</b>	<b>98</b>	<b>59</b>	<b>23</b>	<b>18</b>	<b>198</b>

Per quanto concerne le ragioni del mancato utilizzo delle Linee guida (le motivazioni riguardano solo coloro che hanno risposto no all'utilizzo delle Linee guida), si osserva che la risposta prevalente è quella relativa alla mancata corrispondenza tra oggetto del contratto e oggetto delle Linee guida. In sostanza, 20 Rup hanno dichiarato che la procedura avviata (spesso concessioni di servizi) non è un contratto di PPP. Di nuovo si ripresenta il problema, già evidenziato, di comprendere che cosa sia un contratto di PPP, secondo l'articolo 180, comma 8, ovvero l'oggetto delle Linee guida. In 7 casi è stato dichiarato che la mancata considerazione delle Linee guida deriva dal fatto che la documentazione di gara era stata predisposta prima della loro emanazione. Se ciò può ritenersi plausibile per le procedure i cui bandi sono stati pubblicati immediatamente dopo l'entrata in vigore delle Linee guida, la presenza di due casi su sette per i quali tale motivazione è stata adottata per bandi pubblicati oltre sei mesi dopo l'entrata in vigore delle Linee guida, conferma la difficoltà riscontrata dalle stazioni appaltanti per utilizzare questa procedura.

Un dato che appare positivo è che solo in un caso è stato dichiarato di non essere a conoscenza dell'esistenza delle Linee guida.

### Utilizzo della matrice dei rischi

Nel questionario è stato richiesto ai RUP se avevano utilizzato la matrice dei rischi per la predisposizione della documentazione di gara. Si ricorda che l'utilizzo della matrice dei rischi, seppure rappresenta da tempo una *best practice* a livello nazionale e comunitario, è stato previsto, per la prima volta, tra gli elementi vincolanti, nelle Linee guida n. 9.

	N/A	No	Si	Totale
Concessione di costruzione e gestione (art. 164, Codice)	4	4	6	14
Concessione di servizi (art. 164, Codice)	19	56	21	96
Contratto di disponibilità (art. 188, Codice)	1		2	3
Finanza di progetto di iniziativa privata (art. 183, co. 15, Codice)	2	8	31	41
Finanza di progetto di iniziativa pubblica (art. 183, co. 1, Codice)	5	5	11	21
Locazione finanziaria (art. 187, Codice)			3	3
Altro	6	10	4	20
<b>Totale</b>	<b>37</b>	<b>83</b>	<b>78</b>	<b>198</b>

Le risposte al questionario mostrano comportamenti assai differenziati per tipologia di contratto. La matrice dei rischi è poco utilizzata nelle concessioni dei servizi (poco più di un contratto su 5<sup>8</sup>) e anche sorprendentemente nelle concessioni di costruzione e gestione (poco più di 2 contratti su 5), forma già precedentemente prevista dalla normativa contrattualistica.

Al polo opposto si situano le forme di PPP propriamente intese. Tutte le risposte relative alla locazione finanziaria riportano l'utilizzo della matrice dei rischi, per quanto riguarda i contratti di disponibilità su 3 risposte in un caso vi è una mancata risposta, negli altri 2 casi una risposta positiva. Il numero di osservazioni è piuttosto contenuto (va osservato che anche il relativo universo è composto da un numero limitato di contratti), però, per inferire una risposta definitiva.

	≤1 M	Sotto soglia	Sopra soglia	>20 M	Totale
N/A	22	8	3	4	37
No	57	19	4	3	83
Si	19	32	16	11	78
<b>Totale</b>	<b>98</b>	<b>59</b>	<b>23</b>	<b>18</b>	<b>198</b>

Nel caso della finanza di progetto, si osserva che in oltre 2 casi su 3 si è utilizzata la matrice dei rischi, percentuale che sale a 3 casi su 4 per la finanza di progetto di iniziativa privata. In questo caso, il numero di osservazioni è consistente per poter inferire un' apprezzabile diffusione dello strumento. Certo, occorre poi verificare la qualità della matrice dei rischi predisposte dai concedenti. Al riguardo, l'Autorità intende procedere, per un sottogruppo delle gare oggetto del questionario, ad un'analisi della documentazione di gara e/o contrattuale (ove disponibile) per verificare la qualità della matrice dei rischi. Si tratta di

<sup>8</sup> Le mancate risposte sono assimilate al mancato utilizzo della matrice dei rischi.

un'analisi che ha un obiettivo statistico, di conoscenza del mercato, condotta garantendo l'anonimato, e dalla quale in ogni caso non deriveranno conseguenze nell'ipotesi di mancata corrispondenza tra quanto dichiarato nel questionario e quanto presente nella documentazione disponibile.

Oggetto della procedura	N/A	No	Sì	Totale
Distribuzione gas	1	1		2
Efficientamento energetico	1		12	13
Impianti sportivi	10	23	11	44
Istituti scolastici			2	2
Parcheggi	3	1	2	6
Pubblica illuminazione		4	26	30
Servizi cimiteriali	4	9	5	18
Servizi culturali, museali, artistici	1	4	1	6
Servizi di riscossione		3	2	5
Servizi di ristorazione	9	23	9	41
Servizi di trasporto		1		1
Servizi pubblicitari	1	3		4
Servizi sanitari, sociali e assistenziali	3	2	1	6
Altro	4	9	7	20
<b>Totale complessivo</b>	<b>37</b>	<b>83</b>	<b>78</b>	<b>198</b>

L'analisi delle risposte al questionario per quanto concerne la presenza della matrice dei rischi per classi di importo dell'affidamento, mostra, come era lecito attendersi, comportamenti assai differenziati. Un ricorso limitato alla matrice dei rischi per contratti caratterizzati da importi e complessità tecnica di modesta entità, con percentuali in crescita (sensibile) al crescere dell'importo, con una strana inversione per i contratti di importo superiore a 20 milioni di euro (classe sulla quale pesano ben 4 mancate risposte<sup>9</sup>).

La matrice dei rischi è stata largamente usata per le operazioni di PPP aventi ad oggetto l'efficientamento energetico (con una incidenza di circa il 92%) e la pubblica illuminazione (con una incidenza di circa l'87%). Di contro, una quota elevata delle procedure esaminate aventi ad oggetto impianti sportivi (75%), servizi di ristorazione (78%) e servizi cimiteriali (72%) la matrice non è stata prevista nella documentazione di gara o non è stata fornita risposta al riguardo.

Limitando l'analisi ai soli casi in cui nel questionario è stato indicato che la matrice dei rischi non è stata utilizzata, si osserva che in 106 casi su 120 (l'88% dei casi) il mancato utilizzo avviene per gli affidamenti di importo inferiore alla soglia comunitaria (in ben 79 casi, il 66% del totale, l'importo è pari o inferiore a 1 milione di euro). A titolo di raffronto si ricorda che gli affidamenti sotto soglia rappresentano il 79% del campione e quelli di importo pari

<sup>9</sup> Le 4 mancate risposte riguardano procedure non più in corso, di cui due relative a finanza di progetto di iniziativa pubblica le cui gare sono andate deserte, una concessione di servizi il cui contratto è stato rescisso per gravi inadempimenti e, infine, un contratto classificato come altro (gestione di parcheggi) per il quale la procedura non è stata ancora avviata al momento della risposta al questionario. Per quanto concerne i 3 questionari, per i quali il RUP ha dichiarato di non aver predisposto la matrice dei rischi, si tratta di una concessione di gestione e costruzione (settore autostradale) e due contratti definiti come altro (in realtà concessioni di servizi), per i quali si è nella fase di gestione.

o inferiore a 1 milioni di euro il 49% del totale. Pertanto, il minor ricorso alla matrice dei rischi si ha per gli affidamenti di importo ridotto, specie se inferiore a 1 milione di euro. Per comprendere meglio, le risposte al questionario mostrano che mentre il ricorso alla matrice dei rischi viene indicato per il 39% delle procedure presenti nel campione, tale percentuale scende al 19% per gli affidamenti di importo inferiore a 1 milione di euro e supera il 70% per gli affidamenti sopra soglia.

Tabella 8 – Assenza della matrice dei rischi per oggetto e classi di importo					
Oggetto della procedura	≤ 1 milione	Sotto soglia	Sopra soglia	>20 milioni	Totale
Distribuzione gas			1	1	2
Efficientamento energetico	1				1
Impianti sportivi	22	8		3	33
Parcheggi	2	1		1	4
Pubblica illuminazione	2	2			4
Servizi cimiteriali	8	4	1		13
Servizi culturali, museali, artistici	3	2			5
Servizi di riscossione	2	1			3
Servizi di ristorazione	24	5	3		32
Servizi di trasporto	1				1
Servizi pubblicitari	4				4
Servizi sanitari, sociali e assistenziali	4			1	5
Altro	6	4	2	1	13
<b>Totale complessivo</b>	<b>78</b>	<b>27</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>120</b>

I risultati sull'utilizzo della matrice dei rischi ferma restando qualsiasi valutazione sulla qualità delle matrici utilizzate (difficilmente verificabile in sede campionaria), mostrano comportamenti assai differenziati per tipologia di contratto. Scarso utilizzo della matrice dei rischi per le concessioni, specie di servizi, e per gli affidamenti di importo ridotto; ricorso maggiore per affidamenti di importo elevato, specie se riguardano i PPP propriamente intesi. Questa circostanza porta a valutare l'opportunità, nel processo di revisione delle Linee guida n. 9, di considerare possibili modalità distinte, per tipologia di contratto, oggetto dell'affidamento e classe di importo, per adempiere alle indicazioni ivi contenute.

Oltre a richiedere se è stata utilizzata la matrice dei rischi, nel questionario sono state formulate domande ai RUP tese a verificare come i rischi sono stati allocati tra concedente (pubblico) e concessionario (privato), prevedendo anche le ipotesi di rischio non allocato o non pertinente<sup>10</sup>. Sono stati formulati due gruppi di domanda distinti relativi il primo alle stazioni appaltanti che hanno dichiarato di aver predisposto la matrice dei rischi e il secondo a quelle che hanno dichiarato di non averlo fatto.

<sup>10</sup> Al riguardo si ricorda che le Linee guida individuano una serie di rischi che possono presentarsi in astratto per la genericità degli affidamenti. I rischi effettivamente da considerare e da allocare sono quelli pertinenti all'affidamento specifico (ad esempio i rischi legati alla costruzione potrebbero non presentarsi in una concessione di servizi, o avere una rilevanza inferiore rispetto ad una concessione di costruzione e gestione).

Tabella 9 – Allocazione dei rischi in caso di utilizzo della matrice dei rischi						
	Privato	Pubblico	Pubblico / privato	Non allocato	Non pertinente	(vuoto)
Rischio di progettazione	55	1	5	1	15	1
Rischio di esecuzione dell'opera difforme dal progetto	53		4	2	17	2
Rischio di aumento del costo dei fattori produttivi o di inadeguatezza o indisponibilità di quelli previsti nel progetto	54	1	5	3	13	2
Rischio di errata valutazione dei costi e tempi di costruzione	56		1	2	17	2
Rischio di inadempimenti contrattuali di fornitori e subappaltatori	60		1	2	13	2
Rischio di inaffidabilità e inadeguatezza della tecnologia utilizzata	51	1	2	4	18	2
Rischio di contrazione della domanda di mercato	35	2	4	12	23	2
Rischio di contrazione della domanda specifica	30	4	4	9	29	2
Rischio di manutenzione straordinaria	48	6	13	3	6	2
Rischio di performance	59	1	4	3	9	2
Rischio di indisponibilità totale o parziale della struttura da mettere a disposizione e/o dei servizi da erogare	30	5	8	12	21	2
Rischio di commissionamento	14	6	8	17	31	2
Rischio amministrativo	31	9	25	2	9	2
Rischio espropri	10	8	1	15	42	2
Rischio ambientale/o archeologico	24	3	19	5	25	2
Rischio normativo-politico-regolamentare	8	24	24	8	12	2
Rischio finanziario	63		4	2	6	3
Rischio di insolvenza dei soggetti che devono pagare il prezzo dei servizi offerti	34	6	5	7	23	3
Rischio delle relazioni industriali	32	1	2	11	29	3
Rischio di valore residuale	31	3	8	11	22	3
Rischio di obsolescenza tecnica	50	4	6	5	10	3
Rischio di interferenze	23	3	9	15	25	3

Per le procedure per le quali le stazioni appaltanti hanno utilizzato la matrice dei rischi, i rischi maggiormente allocati al settore pubblico sono quelli relativi al rischio normativo-politico-regolamentare, al rischio amministrativo e al rischio espropri.

Il rischio normativo viene considerato non pertinente soprattutto per i contratti di importo limitato, inferiore a 1 milione di euro; viene allocato di regola al concedente in quasi tutti i contratti esaminati, in soli 8 casi (su 78) viene allocato esclusivamente al privato, tra questi vi sono 3 casi (su 14) di finanza di progetto di iniziativa privata di importo superiore alle **soglie di rilevanza comunitaria** (nell'analisi dell'utilizzo della matrice dei rischi, non si è utilizzata la distinzione tra sopra soglia e di importo superiore a 20 milioni di euro).

Per il rischio espropri, si rileva come in circa il 54% dei casi lo stesso è stato ritenuto non pertinente, con una distribuzione uniforme per le diverse fasce di importo; come era facile immaginare, il 40% circa dei casi di "non pertinente" è riferito a concessioni di servizi. A fronte di 15 casi su 78 di mancata allocazione del rischio, che potrebbero essere in parte anche casi in cui non era prevista alcuna attività espropriativa, si rileva come l'allocazione sia avvenuta in misura pressoché uguale tra parte privata (10) e parte pubblica (8).

**Sorprende invece l'allocazione del rischio amministrativo, allocato nella prevalenza dei casi al soggetto privato (31 su 65 casi in cui è stato allocato) e in parte al pubblico e in parte al privato (25 su 65).**

Solo 9 i casi in cui il rischio amministrativo è stato allocato interamente al soggetto pubblico. Delle 31 procedure con allocazione del rischio amministrativo al soggetto privato, solo 3 sono di importo inferiore a 1 milione di euro così come, nel caso di allocazione in parte al soggetto pubblico e in parte al soggetto privato, le procedure di importo inferiore a 1 milione sono solo 7 su 25. Le procedure per le quali il rischio invece è stato allocato al pubblico sono costituite per il 56% da procedure di importo superiore alla soglia di rilevanza comunitaria.

Si riscontra, inoltre, che alcuni rischi vengono allocati diversamente in funzione della complessità tecnica e dell'importo dell'operazione di PPP e specificatamente: (i) il rischio di manutenzione straordinaria, (ii) il rischio amministrativo e (iii) il rischio ambientale e archeologico. In particolare, si rileva che, al crescere della complessità tecnica e dell'importo, i citati rischi vengono tipicamente allocati in capo al soggetto privato, diversamente da ciò che succede per importi e complessità di modesta entità.

**Una prima indicazione dell'utilità della matrice dei rischi emerge dall'analisi dell'allocazione dei singoli rischi nei casi in cui il RUP ha dichiarato di non aver predisposto la matrice medesima.** Si rileva, infatti, una percentuale significativa di casi in cui i singoli rischi non sono stati presi in considerazione; ciò accade prevalentemente per le procedure di importo fino a un milione di euro. La sistematizzazione dei rischi in una tabella, partendo ad esempio da quella riportata nelle Linee guida n. 9, sembra essere un valido strumento di aiuto per le stazioni appaltanti ai fini della definizione dell'elenco dei rischi da considerare per la relativa allocazione.

La mancata predisposizione della matrice dei rischi sembra aver avuto influenza anche sulla corretta allocazione dei rischi, con un aumento significativo dei casi, rispetto a quelli

di utilizzo della matrice, per i quali i rischi sono stati ritenuti “non pertinenti” con l’oggetto del contratto. La valutazione di non pertinenza effettuata non appare sempre adeguata in relazione alla tipologia di procedura, come nel caso del rischio di contrazione della domanda, sia essa specifica o di mercato, che è stato ritenuto non pertinente nel 36% dei casi: di questi circa il 70% è rappresentato da concessioni di servizi per le quali tale scelta appare discutibile tenuto conto che, in assenza del rischio di costruzione, deve essere necessariamente previsto il trasferimento all’operatore privato del rischio di domanda. La non corretta valutazione della pertinenza del rischio di domanda, per le concessioni di servizi, è presente anche nei casi di utilizzo della matrice dei rischi, ma in percentuale decisamente inferiore (circa il 20%). Una non corretta valutazione della pertinenza del rischio è emersa anche con riferimento a due diverse componenti del rischio di disponibilità: il 70 % circa delle procedure per le quali il rischio di indisponibilità totale o parziale della struttura da mettere a disposizione e/o dei servizi da erogare è stato ritenuto non pertinente è rappresentato da concessioni di servizi mentre per il rischio di performance la percentuale è di circa l’80%.

Sembra emergere, quindi, come la predisposizione della matrice dei rischi spinga la stazione appaltante ad una valutazione più approfondita dei rischi dell’operazione ai fini di una corretta allocazione degli stessi.

Il questionario richiedeva ai RUP di indicare anche l’eventuale identificazione nella specifica procedura di rischi ulteriori rispetto a quelli richiamati nelle Linee guida. L’analisi delle risposte fornite evidenzia come ciò sia avvenuto in pochi casi e come i rischi qualificati come “ulteriori”, nella sostanza, non siano altro che una riformulazione della denominazione dei rischi già presenti nelle Linee guida.

Tabella 10 – Allocazione dei rischi in caso di mancato utilizzo della matrice dei rischi							
	Privato	Pubblico	Pubblico /privato	Non allocato	Non pertinente	Non Considerato	(vuoto)
Rischio di progettazione	21			1	50	10	2
Rischio di esecuzione dell’opera difforme dal progetto	22		1		49	9	2
Rischio di aumento del costo dei fattori produttivi o di inadeguatezza o indisponibilità di quelli previsti nel progetto	21		2	1	46	11	2
Rischio di errata valutazione dei costi e tempi di costruzione	23		1		49	8	2
Rischio di inadempimenti contrattuali di fornitori e subappaltatori	29			1	42	9	2
Rischio di inaffidabilità e inadeguatezza della tecnologia utilizzata	21			1	44	15	2
Rischio di contrazione della domanda di mercato	37		1	1	30	12	2
Rischio di contrazione della domanda specifica	37		1	2	29	12	2

rischio di manutenzione straordinaria	26	20	2	1	25	7	2
Rischio di performance	27			1	38	15	2
Rischio di indisponibilità totale o parziale della struttura da mettere a disposizione e/o dei servizi da erogare	21	1	8	4	33	14	2
Rischio di commissionamento	6			4	50	21	2
Rischio amministrativo	17	3	2	5	38	16	2
Rischio espropri	1	1	1	2	61	15	2
Rischio ambientale/o archeologico	11	1		2	52	15	2
Rischio normativo-politico-regolamentare	18	7	7	2	34	12	3
Rischio finanziario	53	3			17	7	3
Rischio di insolvenza dei soggetti che devono pagare il prezzo dei servizi offerti	40	3		1	26	10	3
Rischio delle relazioni industriali	15			2	48	15	3
Rischio di valore residuale	16	2	1	2	42	17	3
Rischio di obsolescenza tecnica	20	3	2	1	40	14	3
Rischio di interferenze	26		6	5	35	10	

### *Piano economico finanziario*

Nel questionario era presente una domanda inerente alla definizione nella documentazione di gara delle ipotesi di aggiornamento del Piano economico finanziario (PEF) che, come indicato nelle Linee guida, devono essere recepite nel contratto di partenariato. Solo in 54 casi su 198, vale a dire solo in circa il 27% dei casi esaminati, il RUP ha dichiarato che nella documentazione di gara erano presenti ipotesi di aggiornamento del PEF.

Tipo di procedura	N/A	No	Sì	Totale
Concessione di costruzione e gestione (art. 164, Codice)	4	5	5	14
Concessione di servizi (art. 164, Codice)	22	62	12	96
Contratto di disponibilità (art. 188, Codice)	1	2		3
Finanza di progetto di iniziativa privata (art. 183, co. 15, Codice)	4	13	24	41
Finanza di progetto di iniziativa pubblica (art. 183, co. 1, Codice)	6	4	11	21
Locazione finanziaria (art. 187, Codice)		3		3
Altro	6	12	2	20
<b>Totale complessivo</b>	<b>43</b>	<b>101</b>	<b>54</b>	<b>198</b>

L'aggiornamento del PEF è previsto soprattutto per i contratti di PPP, specie se di iniziativa privata: circa il 58% dei casi per i PPP di iniziativa private e circa il 52% per quelli di iniziativa pubblica. Per le concessioni di costruzione e gestione la percentuale di ipotesi di aggiornamento del PEF è pari a circa il 35%; negli altri casi la percentuale è molto ridotta se non nulla.

Tabella 12 - Presenza di ipotesi di aggiornamento del PEF per tipo di procedura e classi di importo					
Tipo di procedura	≤1 milione	Sotto soglia	Sopra soglia	>20 milioni	Totale
Concessione di costruzione e gestione (art. 164, Codice)		2	2	1	5
Concessione di servizi (art. 164, Codice)	5	4	3		12
Finanza di progetto di iniziativa privata (art. 183, co. 15, Codice)	4	8	8	4	24
Finanza di progetto di iniziativa pubblica (art. 183, co. 1, Codice)		6	1	4	11
Altro	1	1			2
<b>Totale complessivo</b>	<b>10</b>	<b>21</b>	<b>14</b>	<b>9</b>	<b>54</b>

La presenza di ipotesi di aggiornamento del PEF cresce con l'aumentare del valore dell'affidamento. Per contratti di importo inferiore a 1 milione di euro tali ipotesi si hanno solamente in 10 casi su 97 (poco più del 10% del totale), in 21 casi su 59 (poco più del 35%) per gli altri affidamenti sotto soglia, in 14 casi su 23 (circa il 61%) per gli affidamenti sopra soglia e in 9 casi su 18 (il 50%) per quelli di importo superiore ai 20 milioni di euro. Limitando l'analisi a quest'ultima categoria si osservano percentuali molto elevate per le operazioni di finanza di progetto, specie se di iniziativa privata, e per i contratti di costruzione e gestione.

L'analisi per oggetto della procedura evidenzia che ipotesi di aggiornamento del PEF sono presenti principalmente per i servizi di efficientamento energetico (69% del totale), pubblica illuminazione (47%) e servizi cimiteriali (39%).

Tabella 13 - Presenza nella documentazione di gara di ipotesi di aggiornamento del PEF per oggetto del contratto				
Oggetto	N/A	No	Sì	Totale
Distribuzione gas	1	1		2
Efficientamento energetico	2	2	9	13
Impianti sportivi	12	25	7	44
Istituti scolastici		2		2
Parcheggi	4	2		6
Pubblica illuminazione	1	15	14	30
Servizi cimiteriali	4	7	7	18
Servizi culturali, museali, artistici	2	4		6
Servizi di riscossione		5		5
Servizi di ristorazione	9	23	9	41
Servizi di trasporto		1		1

Servizi pubblicitari	1	3		4
Servizi sanitari, sociali e assistenziali	3	1	2	6
Altro	4	10	6	20
Totale complessivo	43	101	54	198

Per i servizi cimiteriali, le ipotesi di aggiornamento del PEF sono presenti in tutti i contratti di importo superiore alle soglie di rilevanza comunitaria e per i due terzi dei contratti di importo superiore a 1 milioni di euro e inferiori alle soglie comunitarie.

Tabella 14 - Presenza nella documentazione di gara di ipotesi di aggiornamento del PEF per oggetto e importo del contratto					
Tipo di procedura	≤1 milione	Sotto soglia	Sopra soglia	>20 milioni	Totale
Efficientamento energetico		3	3	3	9
Impianti sportivi	2	1	3	1	7
Pubblica illuminazione	3	6	3	2	14
Servizi cimiteriali	1	4	2		7
Servizi di ristorazione	3	4	2		9
Servizi sanitari, sociali e assistenziali	1	1			2
Altro		2	1	3	6
Totale complessivo	10	21	14	9	54

Sembra potersi affermare che le ipotesi di aggiornamento del PEF siano state inserite principalmente per le procedure di importo rilevante; ciò potrebbe essere dovuto ad una scarsa capacità delle stazioni appaltanti di prevedere le stesse, se si considera che tendenzialmente le procedure di importo ridotto sono bandite da stazioni appaltanti di piccole dimensioni che probabilmente non sono in grado e/o non hanno gli strumenti per predisporre una documentazione di gara adeguata. Potrebbe anche essere dovuto ad una convinzione, di regola, non condivisibile circa il fatto che per le procedure di importo minore siano più semplici e non richiedano la definizione delle ipotesi di aggiornamento del PEF.

Infine, è stato riscontrato che, tipicamente, chi non ha utilizzato la matrice dei rischi, non ha previsto indicazioni specifiche per la revisione del PEF e, in tal senso, si rileva una sorta di correlazione tra uso della matrice dei rischi e previsione di specifiche clausole di revisione del PEF.

L'attività di vigilanza dell'Autorità in materia di partenariato ha messo ben in evidenza gli impatti negativi di una mancata definizione delle ipotesi di revisione del PEF, che si concretizzano spesso nel ricorso a successive modifiche alle originarie condizioni dell'affidamento, che, in alcuni casi, arrivano a determinare una rivisitazione radicale del progetto originario o una modifica sostanziale del rapporto contrattuale con alterazione della ripartizione dei rischi tra soggetto pubblico e parte privata. Significativa al riguardo è la delibera n. 219 del 16 marzo 2021 con la quale sono state rese note le risultanze dell'attività di vigilanza svolta dall'Autorità nell'anno 2020 con riferimento alle procedure di partenariato. Come evidenziato nella delibera medesima, le distorsioni rilevate possono

avere l'effetto di vanificare del tutto l'indubbia utilità di questa particolare tipologia di contratti pubblici, trasformandoli in operazioni tutt'altro che convenienti, non solo per l'amministrazione concedente, ma soprattutto per la collettività.

Per quanto concerne gli indicatori utilizzati da chi ha previsto le modalità di aggiornamento del PEF, come evidenzia la tabella che segue, quello maggiormente utilizzato è il Tasso Interno di rendimento (TIR) di progetto, seguito dal Valore Attuale Netto (VAN) di progetto.

Tabella 15 - Indicatori utilizzati nel PEF	
Tasso Interno di Rendimento (TIR) di Progetto	30
Valore Attuale Netto (VAN) di Progetto	20
Tasso Interno di Rendimento (TIR) dell'azionista	10
Valore Attuale Netto (VAN) dell'azionista	6
Debt Service Cover Ratio (DSCR)	15
Long Life Cover Ratio (LLCR)	3
Altro	18
<b>Totale complessivo</b>	<b>102</b>

### Monitoraggio

La parte finale del questionario era dedicata al monitoraggio che la stazione appaltante è chiamata a fare al fine di verificare il corretto adempimento degli obblighi previsti dal contratto, con alcune domande volte a rilevare come le indicazioni delle Linee guida n. 9 in tal senso siano state recepite dalle stazioni appaltanti inserite nel campione. La prima domanda ha rilevato che clausole contrattuali inerenti all'obbligo per l'operatore economico di inviare alla stazione appaltante i dati relativi alla gestione sono presenti solo per il 48% delle procedure oggetto di indagine, con una distribuzione uniforme tra le diverse tipologie di procedure, eccezion fatta per il contratto di disponibilità ove in nessuno dei casi del campione le clausole sono state inserite. Ciò assume una particolare rilevanza atteso che il monitoraggio è funzionale anche alla corretta esecuzione del contratto e alla verifica dell'effettiva disponibilità dell'opera, anche ai fini della determinazione del canone di disponibilità (articolo 188, comma 1, lettera a) del Codice).

Tabella 16 – Presenza nel contratto di <b>specifiche clausole per l'invio da parte dell'operatore economico dei dati inerenti alla gestione</b>				
Tipo di procedura	N/A	No	Sì	Totale
Concessione di costruzione e gestione (art. 164, Codice)	4	3	7	14
Concessione di servizi (art. 164, Codice)	22	26	48	96
Contratto di disponibilità (art. 188, Codice)	1	2		3
Finanza di progetto di iniziativa privata (art. 183, co. 15, Codice);	4	12	25	41
Finanza di progetto di iniziativa pubblica (art. 183, co. 1, Codice)	6	5	10	21
Locazione finanziaria (art. 187, Codice)		1	2	3
Altro	6	10	4	20
<b>Totale complessivo</b>	<b>43</b>	<b>59</b>	<b>96</b>	<b>198</b>

Se si guarda all'oggetto della procedura, e trascurando i servizi di trasporto che rappresentano solo l'1% del campione, le procedure per le quali si rileva una maggiore incidenza della presenza di clausole per l'invio dei dati inerenti alla gestione sono quelle inerenti i servizi di riscossione (80%), l'efficiamento energetico (77%) e la pubblica illuminazione (63%).

Tabella 17 – Presenza nel contratto di specifiche clausole per l'invio da parte dell'operatore economico dei dati inerenti alla gestione				
Oggetto	N/A	No	Si	Totale
Distribuzione gas	1	1		2
Efficiamento energetico	2	1	10	13
Impianti sportivi	12	10	22	44
Istituti scolastici		2		2
Parcheggi	4		2	6
Pubblica illuminazione	1	10	19	30
Servizi cimiteriali	4	7	7	18
Servizi culturali, museali, artistici	2	1	3	6
Servizi di riscossione		1	4	5
Servizi di ristorazione	9	18	14	41
Servizi di trasporto			1	1
Servizi pubblicitari	1	2	1	4
Servizi sanitari, sociali e assistenziali	3	1	2	6
Altro	4	5	11	20
<b>Totale complessivo</b>	<b>43</b>	<b>59</b>	<b>96</b>	<b>198</b>

Anche in questo caso emerge come, all'aumentare dell'importo della procedura, aumentano i casi di presenza nel contratto di clausole specifiche per l'invio da parte dell'operatore economico dei dati sulla gestione; si osserva, infatti, che per le procedure "sopra soglia" l'incidenza dei predetti casi raggiunge il 70% mentre per le procedure di importo inferiore a 1 milione la stessa si ferma al 41%.

Tabella 18 – Procedure per le quali nel contratto sono state previste specifiche clausole per l'invio da parte dell'operatore economico dei dati inerenti alla gestione					
Etichette di riga	≤1 milione	Sotto soglia	Sopra soglia	>20 milioni	Totale
Efficiamento energetico	1	3	3	3	10
Impianti sportivi	14	4	3	1	22
Parcheggi	1	1			2
Pubblica illuminazione	2	9	5	3	19
Servizi cimiteriali	4	3			7
Servizi culturali, museali, artistici	2	1			3
Servizi di riscossione	3	1			4
Servizi di ristorazione	6	4	4		14
Servizi di trasporto	1				1
Servizi pubblicitari	1				1
Servizi sanitari, sociali e assistenziali	1	1			2
Altro	4	2	1	4	11
<b>Totale complessivo</b>	<b>40</b>	<b>29</b>	<b>16</b>	<b>11</b>	<b>96</b>

La previsione di clausole specifiche per l'invio dei dati sulla gestione è stata accompagnata nel 64% dei casi dalla previsione di sanzioni per il mancato adempimento all'invio dei dati; per la finanza di progetto ad iniziativa pubblica ciò si è verificato nell'80% dei casi.

Tabella 19 - Presenza nel contratto di sanzioni per il mancato invio dei dati sulla gestione			
Tipo di procedura	No	Sì	Totale
Concessione di costruzione e gestione (art. 164, Codice)	3	4	7
Concessione di servizi (art. 164, Codice)	16	32	48
Finanza di progetto di iniziativa privata (art. 183, co. 15, Codice)	12	13	25
Finanza di progetto di iniziativa pubblica (art. 183, co. 1, Codice)	2	8	10
Locazione finanziaria (art. 187, Codice)		2	2
Altro	2	2	4
<b>Totale complessivo</b>	<b>35</b>	<b>61</b>	<b>96</b>

Per quanto concerne l'indicazione delle Linee guida n. 9 con le quali è stata suggerita l'implementazione di una piattaforma informatica condivisa tra stazione appaltante e operatore economico ai fini dell'acquisizione dei dati sulla gestione, il questionario ha messo in evidenza come l'implementazione è stata prevista nel 35% delle procedure che hanno previsto nel contratto specifiche clausole per l'invio dei dati. Trattasi prevalentemente di procedure di locazione finanziaria e di finanza di progetto ad iniziativa pubblica e ad iniziativa privata.

Tabella 20 – Implementazione di una piattaforma informatica condivisa per l'invio dei dati della gestione			
Tipo di procedura	No	Sì	Totale
Concessione di costruzione e gestione (art. 164, Codice)	6	1	7
Concessione di servizi (art. 164, Codice)	39	9	48
Finanza di progetto di iniziativa privata (art. 183, co. 15, Codice)	11	14	25
Finanza di progetto di iniziativa pubblica (art. 183, co. 1, Codice)	2	8	10
Locazione finanziaria (art. 187, Codice)		2	2
Altro	4		4
<b>Totale complessivo</b>	<b>62</b>	<b>34</b>	<b>96</b>

Si rilevano poi alcuni casi (n. 5) in cui il RUP ha dichiarato di aver implementato la piattaforma informatica condivisa seppur abbia dichiarato di non aver previsto nel contratto clausole per l'invio dei dati della gestione.

L'implementazione della piattaforma condivisa è stata realizzata principalmente per le procedure di importo maggiore; dall'analisi dei dati emerge che, per le procedure di importo superiore alla soglia di rilevanza comunitaria, la piattaforma è stata implementata

nel 56% dei casi in cui nel contratto sono state inserite clausole specifiche per l'invio dei dati sulla gestione mentre, per le procedure di importo inferiore a 1 milione, la piattaforma è stata prevista solo nel 12,5% dei casi. Sembra potersi dedurre che per procedure di importo ridotto l'implementazione della piattaforma informatica condivisa non sia stata ritenuta conveniente dalla stazione appaltante.

Dal punto di vista dell'oggetto della procedura, si rileva un maggior ricorso alla piattaforma per le procedure inerenti alla pubblica illuminazione e all'efficientamento energetico di importo superiore alla soglia di rilevanza comunitaria; per l'efficientamento energetico le procedure di importo superiore alla soglia di rilevanza comunitaria rappresentano, infatti, il 67% del totale mentre per la pubblica illuminazione la percentuale è del 44%.

Tabella 21 – Implementazione di una piattaforma informatica condivisa per l'invio dei dati della gestione					
Oggetto	≤1 milione	Sotto soglia	Sopra soglia	>20 milioni	Totale
Efficientamento energetico		2	2	2	6
Impianti sportivi	1				1
Pubblica illuminazione		10	5	3	18
Servizi cimiteriali	1	1	2		4
Servizi di riscossione	3	1			4
Servizi di ristorazione		1	2		3
Servizi sanitari, sociali e assistenziali	1	1			2
Altro				1	1
<b>Totale complessivo</b>	<b>5</b>	<b>14</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>39</b>

Anche in relazione alla totalità delle procedure per le quali la piattaforma è stata implementata, si ha che le procedure di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria rappresentano il 59% del totale e quelle di importo inferiore a 1 milione il 13%.

## 5. La consultazione pubblica

La consultazione pubblica è stata strutturata in cinque domande inerenti a:

1. criticità rilevate con riferimento all'avvio delle operazioni di partenariato pubblico privato;
2. motivi ostativi che hanno portato alla decisione, per le stazioni appaltanti, di non dare corso all'avvio all'operazione e, per gli operatori economici, di non partecipare alla procedura di gara;
3. ricorso alla matrice dei rischi quale strumento per l'allocazione dei rischi tra soggetto privato e soggetto pubblico e 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;
4. presenza nella documentazione di gara e/o contrattuale di indicazioni volte a disciplinare la revisione del PEF, di indicatori finanziari utilizzati e alle criticità connesse agli indicatori medesimi e/o al processo di revisione del PEF
5. implementazione di un'attività di monitoraggio della gestione dei lavori e dei servizi, attivazione di una piattaforma informatica per lo scambio dei dati e problematiche

emerse in sede di monitoraggio, con evidenza dei vantaggi e degli svantaggi derivanti dalle soluzioni prospettate nelle Linee guida n. 9.

Alla consultazione hanno partecipato solo otto stakeholder, di cui tre stazioni appaltanti, due associazioni di categoria e tre soggetti privati (un operatore economico, un professionista e uno studio legale). Alcuni dei contributi (cfr. Allegato 2) sono, oltretutto, sovrapponibili nel merito.

Con riferimento alla domanda n. 1, le stazioni appaltanti hanno evidenziato quali criticità **nell'avvio delle operazioni di PPP la redazione del PEF e la valutazione della proposta** presentata dal soggetto privato **nell'ambito della finanza di progetto, con specifico riferimento alla previsione della norma che fissa in tre mesi il termine per la valutazione della stessa**. Criticità in relazione alle previsioni normative in materia di PPP sono state evidenziate anche dagli altri stakeholder, che ritengono la disciplina codicistica complessa, incerta a causa dei continui interventi legislativi, in alcuni casi anche con effetti retroattivi, non coerente con le Direttive comunitarie **per quanto concerne l'autonomia organizzativa del concessionario, tale da ostacolare la partecipazione alle operazioni di PPP di investitori istituzionali e orientata più alla realizzazione dell'opera che alla gestione dei servizi**. È stata, altresì, rilevata quale criticità una non adeguata preparazione delle stazioni appaltanti, che non sono in grado di cogliere i reali vantaggi delle operazioni di PPP e di strutturarle correttamente.

Mentre le stazioni appaltanti che hanno partecipato alla consultazione non hanno **segnalato motivi ostativi all'avvio delle operazioni di PPP**, la quasi totalità degli altri stakeholder hanno individuato quali motivi ostativi alla partecipazione alle procedure di gara in questione la non corretta ripartizione di rischi tra soggetto pubblico e privato, che porta il privato a subire gli effetti negativi di decisioni di stretta competenza del concedente, e la scelta della stazione appaltante di predefinire i rendimenti delle singole operazioni. La mancata partecipazione degli investitori istituzionali viene addebitata anche **all'incertezza dei tempi delle procedure e al timore del rischio reputazionale**.

**Una delle associazioni di categoria ha posto l'attenzione sulla necessità**, a differenza di quanto accade attualmente, che le operazioni di PPP prevedano condizioni accettabili per tutti i soggetti coinvolti, in termini di rendimenti finanziari di mercato e adeguata remunerazione per i soggetti industriali.

**Riguardo alla domanda n. 3 inerente all'utilizzo della matrice dei rischi, i partecipanti alla consultazione pur riconoscendo la corretta impostazione della stessa hanno evidenziato alcune difficoltà nell'applicazione operativa. È stata segnalata, in particolare, la necessità di prestare attenzione alla ripartizione dei rischi per le operazioni di PPP nelle quali il concedente assume contemporaneamente la veste di regolatore, le cui decisioni possono influenzare la domanda dei servizi (ad esempio, con la definizione del regime di circolazione e di sosta), e di operatore economico, in concorrenza con il concessionario (ad esempio, in quanto gestore di forme alternative del servizio)**. Gli stakeholder hanno richiamato **l'attenzione anche su un'allocazione dei rischi che tenga conto dell'effettiva capacità di ciascuna delle parti di mitigarne gli effetti superando l'impostazione di alcune stazioni appaltanti di considerare solo la quantità dei rischi da trasferire al soggetto privato a vantaggio del pubblico**. La matrice è inoltre **ritenuta inadeguata ai fini dell'analisi dei rischi da parte degli investitori istituzionali**.

Dalle risposte fornite, sono emerse difficoltà nella definizione degli strumenti di mitigazione dei rischi e nella determinazione dei maggiori costi ed è stata evidenziata l'opportunità di integrare le indicazioni delle Linee guida con le indicazioni Eurostat/EPEC sul trattamento statistico delle operazioni di PPP e con indicazioni di dettaglio per la definizione di un efficace sistema di SLA e KPI.

Gli stakeholder hanno anche proposto la costituzione di un'Autorità tecnica indipendente o di un'Unità tecnica con specifiche competenze in materia economica e finanziarie e 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.

Le risposte alla domanda n. 4, relativa agli indicatori del PEF alle ipotesi di revisione dello stesso, hanno messo in evidenza una criticità nella previsione delle Linee guida secondo la quale il TIR deve coincidere con il Ke (condizione ritenuta solo teorico), che rischia di porre **vincoli all'attrattività da parte di operatori e investitori** (che auspicano un IRR maggiore o uguale al Ke), di disincentivare i concessionari ad ottenere ottimizzazioni o a valorizzarle nel PEF iniziale, anche a danno del Concedente stesso, e di introdurre incertezze applicative in considerazione della difficile univoca determinazione del Ke.

Gli stakeholder hanno anche evidenziato come alcune previsioni delle Linee guida in relazione alle ipotesi di revisione del PEF siano sbilanciate a favore della parte pubblica.

Al fine di superare alcune criticità del processo di revisione, è stato suggerito di disciplinare la revisione anche dal punto di vista procedurale e di avviare un confronto con esperti della materia (della PA o indipendenti) capaci di individuare i principi sulla base dei quali procedere al riequilibrio, e con gli investitori istituzionali, per valutare le condizioni che possano favorire la loro partecipazione.

L'ultima domanda della consultazione pubblica era relativa alle modalità di attuazione del **monitoraggio che la stazione appaltante è chiamata ad effettuare in relazione all'operato del soggetto privato**, con evidenza dei vantaggi e degli svantaggi delle soluzioni prospettate nelle Linee guida.

Gli stakeholder sulla base del presupposto che il Concedente molto spesso non è in grado **di gestire le informazioni sull'andamento della gestione che il Concessionario** dovrebbe fornire, suggeriscono che le Linee guida dovrebbero individuare modalità minime, semplici ed efficaci, di condivisione dei dati di progetto, quali ad esempio uno scambio continuo e reciproco di informazioni tra parte privata e parte pubblica 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**.

D'altra parte, viene segnalata l'opportunità che il **monitoraggio non dipenda dalla trasmissione dei dati da parte del privato**, ma sia prevista una piattaforma informatica in grado di registrare automaticamente i dati della gestione mettendoli a disposizione dell'Amministrazione.

## 6. Conclusioni

La predisposizione del campione ha evidenziato la persistenza di difficoltà da parte di taluni RUP di operare una corretta qualificazione della procedura di gara in termini di appalto o di PPP/concessione. Sono frequenti i casi di qualificazione come concessione di appalti di servizi che per loro natura non si prestano ad essere erogati mediante lo strumento concessorio o la qualificazione come concessione di appalti di fornitura.

Le difficoltà potrebbero riguardare anche la corretta quantificazione del valore stimato **dell'affidamento; i dati disponibili per l'Autorità mostrano**, infatti, la presenza di un numero elevatissimo di affidamenti di importo estremamente ridotto.

Tali difficoltà discendono anche dalla circostanza che, a legislazione vigente, tutte le stazioni appaltanti possono effettuare affidamenti di PPP, senza che sia garantita un'adeguata formazione dei RUP presenti.

**L'Autorità ha già avuto di sottolineare come gli appalti di dimensione elevata e soprattutto quelli più complessi dovrebbero essere gestiti esclusivamente da stazioni appaltanti dotate delle necessarie competenze. A tal fine, perché l'acquisizione di competenze è un processo lungo, si ritiene utile proseguire con le attività di formazione del personale delle stazioni appaltanti, che però esulano dalle competenze dell'Autorità, e di messa a disposizione di linee guida e documentazione standard ad ausilio dei RUP, attività su cui l'Autorità è fortemente impegnata.**

Complessivamente, dalla consultazione emerge un utilizzo ancora limitato della matrice dei rischi e, soprattutto, una ridotta capacità di individuare le ipotesi in cui si procederà alla revisione del PEF, con il rischio di una alterazione nel tempo dell'allocazione dei rischi a vantaggio dell'operatore economico.

I dati risultanti del questionario mostrano che meno del 40% degli affidamenti contengono la matrice dei rischi, anche se la stessa ormai è prevista come obbligatoria nell'ordinamento nazionale dal 2018. La percentuale scende al di sotto del 20% per gli affidamenti di importo inferiore a 1 milione di euro. Dalle risposte al questionario è difficile evincere se il mancato ricorso alla matrice dei rischi per i micro-affidamenti derivi da una scelta consapevole delle stazioni appaltanti (l'importo ridotto della gara potrebbe non giustificare un impegno elevato nella predisposizione della documentazione di gara) o sia l'esito della difficoltà a gestire uno strumento quale il PPP (ad esempio, se la stazione appaltante non riesce a stimare il valore dell'affidamento è difficile pretendere che sappia individuare e allocare i rischi dello stesso).

Per gli affidamenti sopra soglia è indicata la presenza della matrice dei rischi per circa il 70% dei casi. Si tratta di un valore che può essere considerato positivo, in considerazione della relativa novità dell'obbligo di utilizzare lo strumento; tuttavia, andrebbe verificata anche la qualità della matrice utilizzata. L'Autorità intende avviare un'indagine statistica per capire come effettivamente è stata utilizzata la matrice dei rischi, avendo rilevato come l'utilizzo della matrice dei rischi rappresenti un modo per stimolare un maggiore approfondimento sulle caratteristiche del contratto e giungere ad una migliore allocazione dei rischi.

Dati ancor più negativi sembrano emergere per quanto concerne la definizione delle ipotesi di riequilibrio del PEF e degli indicatori utilizzati. Tenuto conto che il PEF costituisce uno degli elaborati cardine di un'operazione di PPP, al fine di valutarne la redditività e la convenienza economica per ciascuna delle parti coinvolte, appare necessario che le stazioni appaltante prevedano della formazione ad hoc al riguardo o, valutino, il ricorso a consulenti.

Riguardo al monitoraggio, strumento fondamentale per il buon esito di qualsiasi affidamento, non solo del PPP, i dati acquisiti mostrano ancora ritardi **nell'attuazione; l'obbligo contrattuale di invio dei dati per il monitoraggio è previsto** solo in un caso su due e gli strumenti di acquisizione dei dati non sono molto diffusi. Le risposte alla **consultazione libera hanno mostrato perplessità sull'utilizzo** di strumenti di condivisione dei dati, che in taluni casi possono diventare un onere eccessivo sia per la stazione appaltante che per l'operatore economico. **È opinione dell'Autorità che gli strumenti di condivisione devono essere tarati al valore e complessità dell'affidamento: per PPP di importo ridotto potrebbe essere sufficiente condividere un foglio di lavoro, per affidamenti di impatto rilevante e aventi ad oggetto attività complesse si dovrebbero valutare forme di condivisione più sofisticate.**

In generale dal questionario è emersa la necessità, almeno nelle more di una qualificazione reale delle stazioni appaltanti e di una formazione adeguata dei RUP e dei soggetti che **sono chiamati a gestire un'operazione di PPP, di prevedere** indicazioni differenziate per **tipologia, importo e oggetto dell'affidamento.** Tale ipotesi potrebbe essere valutata, anche nel processo di revisione delle Linee guida, come ipotesi transitoria, partendo dal presupposto che, nel tempo, grazie anche ad una progressiva maggiore qualificazione del personale delle stazioni appaltante, si dovrebbe convergere verso criteri minimi da rispettare per il monitoraggio delle operazioni di PPP indipendentemente dalla natura dell'affidamento.

## Allegato 1 - Questionario

Questionario inerente all'applicazione delle Linee Guida n. 9, di attuazione del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recanti «Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato» (Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 92 del 20 aprile 2018)

Domanda 1

Tipo di procedura

*Opzioni di risposta:*

- *Concessione di costruzione e gestione (art. 164, Codice dei contratti pubblici);*
  - *Concessione di servizi (art. 164, Codice dei contratti pubblici);*
  - *Finanza di progetto di iniziativa pubblica (art. 183, co. 1, Codice dei contratti pubblici);*
  - *Finanza di progetto di iniziativa privata (art. 183, co. 15, Codice dei contratti pubblici);*
  - *Locazione finanziaria (art. 187, Codice dei contratti pubblici);*
  - *Contratto di disponibilità (art. 188, Codice dei contratti pubblici);*
  - *Altro, specificare indicando tipo di procedura e articolo del Codice dei contratti pubblici di riferimento*
- [Risposta aperta]*

Domanda 2

Stato della procedura

*Opzioni di risposta:*

- *Aggiudicazione*
- *Stipula contratto*
- *Esecuzione lavori*
- *Gestione*
- *Procedura non più in corso*

Specificare il motivo

*[Risposta aperta]*

Domanda 2.a (solo nel caso di procedura non più in corso)

La procedura è stata nuovamente avviata o sta per essere avviata?

*Opzioni di risposta:*

- *Si*

Indicare, se disponibile, il CIG della nuova procedura

*[Risposta aperta]*

- *No*

#### Domanda 3

Per la predisposizione della documentazione di gara sono state tenute in considerazione le indicazioni delle Linee guida?

*Opzioni di risposta:*

- *Si*
- *No*

Domanda 3.a [solo nel caso di risposta no alla domanda 3]

Indicare i motivi per i quali non sono state tenute in considerazione le indicazioni delle Linee guida.

*Opzioni di risposta anche plurime:*

- *Non a conoscenza dell'esistenza delle Linee guida*
- *Documentazione di gara predisposta prima della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale delle Linee guida*
- *Oggetto della procedura non è un contratto di partenariato pubblico privato di cui all'articolo 3, comma 1, lettera eee), del codice dei contratti pubblici*
- *Rinnovo/proroga/variante di un precedente contratto*
- *Altri motivi, specificare quali*  
*[Risposta aperta]*

#### Domanda 4

Nella documentazione di gara è stata inserita la matrice dei rischi?

*Opzioni di risposta:*

- *Si*
- *No*

Domanda 4.a [solo nel caso di risposta si alla domanda 4]

Indicare, per ciascuno dei rischi riportato nella matrice dei rischi, la relativa allocazione.

*Elenco rischi:*

- *Rischio di progettazione*
- *Rischio di esecuzione dell'opera difforme dal progetto*
- *Rischio di aumento del costo dei fattori produttivi o di inadeguatezza o indisponibilità di quelli previsti nel progetto*
- *Rischio di errata valutazione dei costi e tempi di costruzione*
- *Rischio di inadempimenti contrattuali di fornitori e subappaltatori*

- *Rischio di inaffidabilità e inadeguatezza della tecnologia utilizzata*
- *Rischio di contrazione della domanda di mercato*
- *Rischio di contrazione della domanda specifica*
- *Rischio di manutenzione straordinaria*
- *Rischio di performance*
- *Rischio di indisponibilità totale o parziale della struttura da mettere a disposizione e/o dei servizi da erogare*
- *Rischio di commissionamento*
- *Rischio amministrativo*
- *Rischio espropri*
- *Rischio ambientale/o archeologico*
- *Rischio normativo-politico-regolamentare*
- *Rischio finanziario*
- *Rischio di insolvenza dei soggetti che devono pagare il prezzo dei servizi offerti*
- *Rischio delle relazioni industriali*
- *Rischio di valore residuale*
- *Rischio di obsolescenza tecnica*
- *Rischio di interferenze*

*Opzioni di risposta:*

- *Allocato al pubblico*
- *Allocato al privato*
- *Allocato in parte al pubblico e in parte al privato*
- *Non allocato*
- *Non pertinente con l'oggetto del contratto*

Domanda 4.b [solo nel caso di risposta sì alla domanda 4]

Sono stati aggiunti ulteriori rischi?

*Opzioni di risposta:*

- *Sì*
- *No*

Domanda 4.b.1 [solo nel caso di risposta sì alla domanda 4.b]

Indicare, per ciascuno dei rischi aggiunto, la relativa allocazione.

Nome rischio

*[Risposta aperta]*

*Opzioni di scelta:*

- *Allocato al pubblico*
- *Allocato al privato*
- *Allocato in parte al pubblico e in parte al privato*

- *Non allocato*
- *Non pertinente con l'oggetto del contratto*

Domanda 4.c [solo nel caso di risposta no alla domanda 4]

Indicare, per ciascuno dei rischi indicato nelle Linee guida, se lo stesso è stato individuato nello schema di contratto, nel contratto sottoscritto e/o nella documentazione di gara/progettuale e come è stato allocato

*Elenco rischi:*

- *Rischio di progettazione*
- *Rischio di esecuzione dell'opera difforme dal progetto*
- *Rischio di aumento del costo dei fattori produttivi o di inadeguatezza o indisponibilità di quelli previsti nel progetto*
- *Rischio di errata valutazione dei costi e tempi di costruzione*
- *Rischio di inadempimenti contrattuali di fornitori e subappaltatori*
- *Rischio di inaffidabilità e inadeguatezza della tecnologia utilizzata*
- *Rischio di contrazione della domanda di mercato*
- *Rischio di contrazione della domanda specifica*
- *Rischio di manutenzione straordinaria*
- *Rischio di performance*
- *Rischio di indisponibilità totale o parziale della struttura da mettere a disposizione e/o dei servizi da erogare*
- *Rischio di commissionamento*
- *Rischio amministrativo*
- *Rischio espropri*
- *Rischio ambientale/o archeologico*
- *Rischio normativo-politico-regolamentare*
- *Rischio finanziario*
- *Rischio di insolvenza dei soggetti che devono pagare il prezzo dei servizi offerti*
- *Rischio delle relazioni industriali*
- *Rischio di valore residuale*
- *Rischio di obsolescenza tecnica*
- *Rischio di interferenze*

*Opzioni di risposta:*

- *Non considerato*
- *Allocato al pubblico*
- *Allocato al privato*
- *Allocato in parte al pubblico e in parte al privato*
- *Non allocato*
- *Non pertinente con l'oggetto del contratto*

Domanda 4.d [solo nel caso di risposta no alla domanda 4]

Sono stati aggiunti ulteriori rischi?

*Opzioni di risposta:*

- *Si*
- *No*

Domanda 4.b.1 [solo nel caso di risposta sì alla domanda 4.b]

Indicare, per ciascuno dei rischi aggiunto, la relativa allocazione.

Nome rischio

*[Risposta aperta]*

*Opzioni di scelta:*

- *Allocato al pubblico*
- *Allocato al privato*
- *Allocato in parte al pubblico e in parte al privato*
- *Non allocato*
- *Non pertinente con l'oggetto del contratto*

Domanda 5

Sono state incontrate difficoltà di un certo rilievo nell'individuazione e/o nell'allocazione dei rischi?

*Opzioni di risposta:*

- *Si*
- *No*

Domanda 5.a [solo in caso di risposta sì alla domanda 5]

Selezionare il rischio la cui individuazione e/o allocazione è risultata maggiormente difficoltosa

*Elenco rischi:*

- *Rischio di progettazione*
- *Rischio di esecuzione dell'opera difforme dal progetto*
- *Rischio di aumento del costo dei fattori produttivi o di inadeguatezza o indisponibilità di quelli previsti nel progetto*
- *Rischio di errata valutazione dei costi e tempi di costruzione*
- *Rischio di inadempimenti contrattuali di fornitori e subappaltatori*
- *Rischio di inaffidabilità e inadeguatezza della tecnologia utilizzata*
- *Rischio di contrazione della domanda di mercato*
- *Rischio di contrazione della domanda specifica*

- *Rischio di manutenzione straordinaria*
- *Rischio di performance*
- *Rischio di indisponibilità totale o parziale della struttura da mettere a disposizione e/o dei servizi da erogare*
- *Rischio di commissionamento*
- *Rischio amministrativo*
- *Rischio espropri*
- *Rischio ambientale/o archeologico*
- *Rischio normativo-politico-regolamentare*
- *Rischio finanziario*
- *Rischio di insolvenza dei soggetti che devono pagare il prezzo dei servizi offerti*
- *Rischio delle relazioni industriali*
- *Rischio di valore residuale*
- *Rischio di obsolescenza tecnica*
- *Rischio di interferenze*

Domanda 5.a.1 [per ogni rischio selezionato alla domanda 5.a]

Specificare la tipologia di difficoltà incontrata

*Opzioni di risposta:*

- *Non facilmente individuabile*
- *Non facilmente misurabile*
- *Non facilmente allocabile*
- ***Oggetto di contrasto con l'operatore economico***
- *Altro, specificare*  
*[Risposta aperta]*

Domanda 6

Nel contratto sono previste le ipotesi di aggiornamento del Piano Economico Finanziario?

*Opzioni di risposta:*

- *Si*
- *No*

Domanda 6.a [solo nel caso di risposta sì alla domanda 6]

Specificare quali indicatori finanziari sono presi a riferimento ai fini della verifica dell'equilibrio economico-finanziario.

*Opzioni di risposta*

- *Tasso Interno di Rendimento (TIR) di Progetto*
- *Valore Attuale Netto (VAN) di Progetto*

- *Tasso Interno di Rendimento (TIR) dell'azionista*
- *Valore Attuale Netto (VAN) dell'azionista*
- *Debt Service Cover Ratio (DSCR)*
- *Long Life Cover Ratio (LLCR)*
- *Altro, specificare*  
*[Risposta aperta]*

#### Domanda 7

Nel contratto sono previste specifiche clausole per l'invio da parte dell'operatore economico dei dati inerenti alla gestione dei lavori e dei servizi?

*Opzioni di risposta:*

- *Si*
- *No*

Domanda 7.a [sono nel caso di risposta sì alla domanda 7]

Indicare la cadenza degli invii

*Opzioni di risposta:*

- *Mensile*
- *Bimestrale*
- *Trimestrale*
- *Quadrimestrale*
- *Semestrale*
- *Annuale*
- *Altro, specificare*  
*[Risposta aperta]*

#### Domanda 8

Nel contratto sono previste sanzioni per i casi di mancato invio, totale o parziale, dei dati richiesti?

*Opzioni di scelta:*

- *Si*
- *No*

#### Domanda 9

È prevista l'implementazione di una piattaforma informatica condivisa tra stazione appaltante e operatore economico per l'acquisizione dei dati inerenti alla gestione dei lavori e dei servizi?

*Opzioni di scelta:*

- *Si*
- *No*

Domanda 10 **[solo in caso di risposta “Esecuzione lavori” o “Gestione” alla domanda 2]**

L’operatore economico adempie agli obblighi di comunicazione dei dati inerenti alla gestione dei lavori e dei servizi previsti dal contratto.

*Opzioni di risposta:*

- *Si*
- *No*

Domanda 10.a [solo nel caso di risposta no alla domanda 10]

Indicare quali misure sono state adottate nei confronti dell’operatore economico

*Opzioni di risposta:*

- *Richiamo*
- *Sanzione/penalità*
- *Nessuna perché non prevista dal contratto*
- *Nessuna perché non ancora scaduto il termine per l’invio*
- *Altro, specificare quali*  
*[Risposta aperta]*

## Allegato 2 – Contributi pervenuti nell’ambito della consultazione pubblica

### 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.

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.

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 i 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.

#### 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.

#### 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.

#### 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.

#### 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.

#### P&I-Guccione

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

#### 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.

#### 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.

#### 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.

#### Comune di Bologna

Nulla da segnalare.

#### 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.

#### Comune di Sabaudia

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

#### 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.

#### 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

#### 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.

## 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.

## 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.

## 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.

## 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.

#### 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.**

#### 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.

#### 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.

#### 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.

#### 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 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.

#### 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.

#### 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.

#### 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.

#### 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.

#### 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)

#### 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 eleggibilità 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.

#### 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.

#### 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.

#### Comune di Bologna

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

#### 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).

#### Comune di Sabaudia

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

#### 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.

#### 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.