

**Appalto “classico” vs
partenariato pubblico-
privato (PPP):
quando può essere
conveniente ricorrere al
PPP?**

a cura di Remo Chiodi
12 ottobre 2022





Cosa è un PPP?

Il Partenariato Pubblico Privato (PPP) è un insieme di **forme di collaborazione tra il settore pubblico e quello privato**, in cui le rispettive risorse e competenze si integrano per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità e per la gestione dei relativi servizi. Si caratterizza per:

01

Durata

medio-lunga della collaborazione tra l'Amministrazione e il Privato

02

Finanziamento

sostenuto in tutto o in parte dal Privato

03

Trasferimento dei rischi

al Privato, dovendo quest'ultimo sostenere il rischio di costruzione e almeno uno tra i rischi di disponibilità e domanda

04

Ruolo attivo del Privato

l'Amministrazione definisce gli obiettivi da raggiungere in termini di interesse pubblico, individua lo strumento giuridico da utilizzare e verifica il puntuale adempimento delle obbligazioni da parte del Privato

05

Modulo procedimentale aperto

realizzabilità dell'operazione secondo molteplici schemi contrattuali

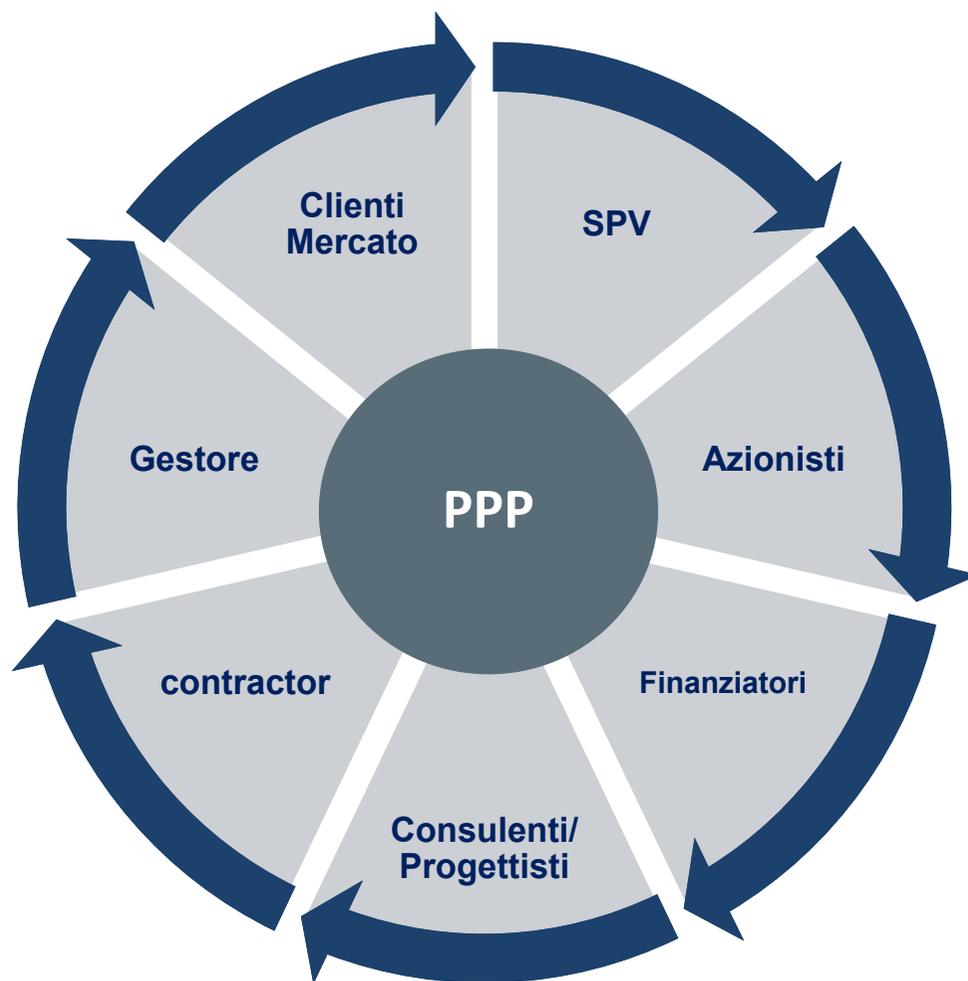


In un'operazione di PPP coesistono in tutto o in parte:





Partenariato Pubblico Privato e Project Finance: i soggetti coinvolti



La complessità di un'operazione di PPP comporta l'interazione di diversi soggetti con ruoli e competenze differenti



La fase della programmazione dei lavori pubblici

Uno degli obiettivi principali degli Amministratori locali è l'**utilizzo efficiente ed efficace delle risorse** dei programmi di investimento, in tempi rapidi e temporalmente stabiliti.

Questo può avvenire attraverso i due principali contratti definiti nel Codice dei contratti pubblici:

1. il contratto di **appalto**
2. il contratto di **concessione** o il contratto di **partenariato pubblico-privato (PPP)**, assimilabili perché hanno una struttura analoga.

L'art. 21, comma 4, del Codice, prescrive che “nell'ambito del programma di cui al comma 3 (triennale e annuale, ndr), le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori individuano anche i **lavori complessi e gli interventi suscettibili di essere realizzati attraverso contratti di concessione o di partenariato pubblico privato**”.



La fase della programmazione dei lavori pubblici

Il DM 16 gennaio 2018, n. 14, “Regolamento recante procedure e schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione dei programmi” disciplina le modalità di attuazione di quanto previsto dall’articolo 21, comma 8, del Codice in materia di **programma triennale dei lavori pubblici**, del **programma biennale per l’acquisizione di forniture e servizi** e dei relativi **elenchi annuali e aggiornamenti annuali**.

Nell’ambito della definizione degli ordini di priorità le amministrazioni individuano come prioritari i lavori di:

- ricostruzione, riparazione e ripristino conseguenti a calamità naturali;
- di completamento delle opere incompiute di cui all’articolo 4;
- di manutenzione, di recupero del patrimonio esistente;
- i progetti definitivi o esecutivi già approvati;
- i lavori cofinanziati con fondi europei;
- i lavori per i quali ricorra la **possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario**.



La fase della programmazione dei lavori pubblici

La scelta tra il contratto di Appalto e di PPP può non essere neutrale per l'impatto economico sul bilancio della propria amministrazione.

Nel contratto di Appalto i fondi assegnati (PNRR o altro) coprono l'intero valore del progetto, mentre nel contratto di PPP emerge il vincolo del 49%*, come investimento in conto capitale - limite inserito per il contratto di PPP all'art. 180, comma 6, del Codice – con la conseguenza che l'Amministrazione dovrà provvedere, per la durata del contratto, all'erogazione di risorse proprie in conto gestione, sotto forma di canoni di disponibilità.

Il dilemma dell'Amministratore si esaurisce in questa semplice alternativa: attivo il contratto di Appalto che mi consente di utilizzare integralmente i fondi (del PNRR o altro) oppure attivo il contratto di PPP, che, però, mi costringe a metter mano al bilancio dell'amministrazione?

* Vedi Delibera ANAC n. 432 del 20 settembre 2022



Il processo decisionale

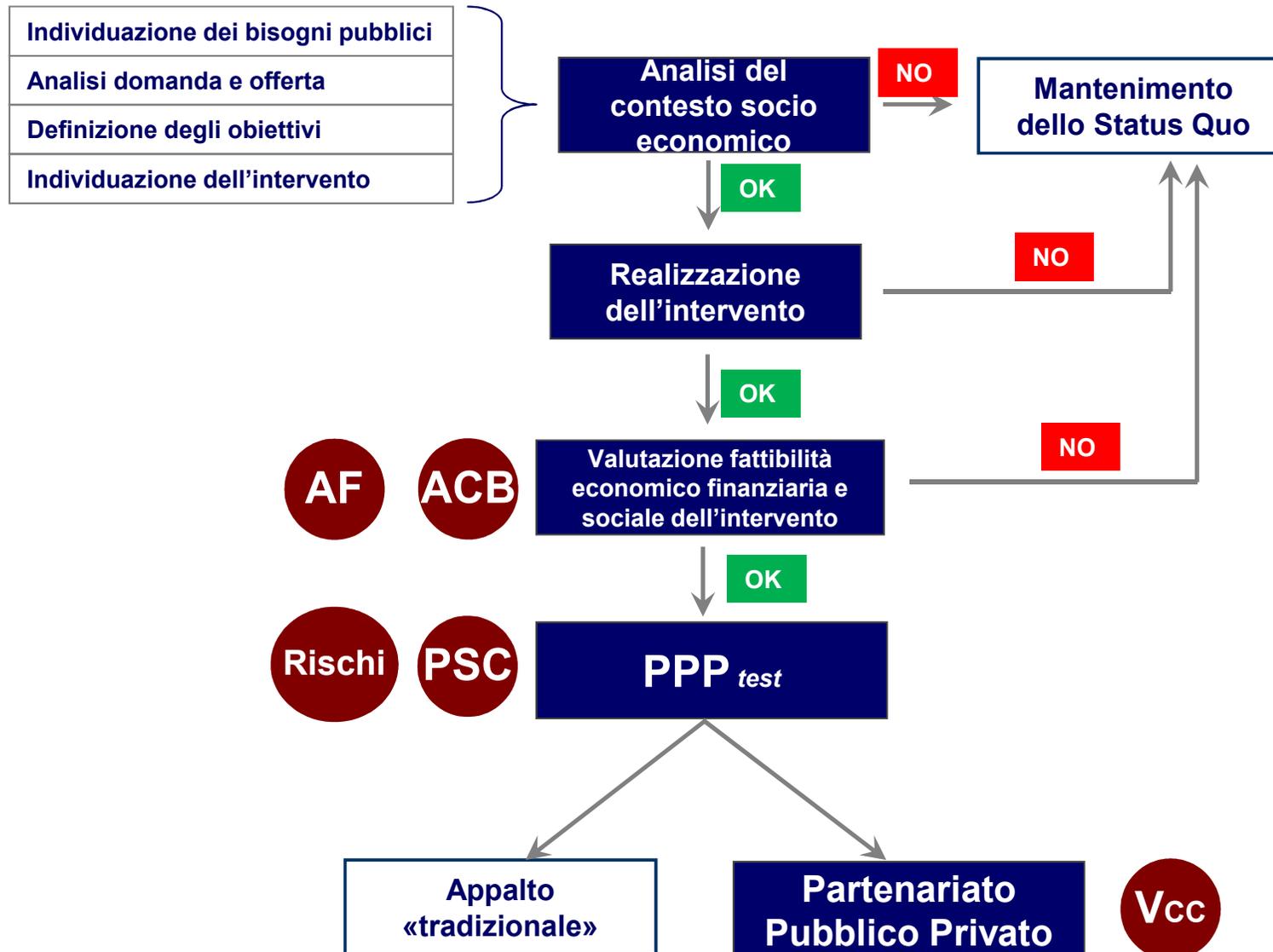
La PA, nella fase di programmazione delle opere pubbliche, prima di decidere se realizzare un investimento pubblico in PPP, dovrebbe compiere un percorso decisionale volto ad individuare un **modello ottimale per la realizzazione dell' investimento e la sua coerenza economico-finanziaria e sociale.**

Il ricorso al PPP deve essere una scelta consapevole da effettuarsi sulla base dell'ottimizzazione dei costi per la PA e della convenienza economica per il privato affinché sia attraente l'investimento. In tale fase si identifica se realizzare l'infrastruttura oppure no, quale infrastruttura realizzare e se ricorrere alla finanza tradizionale o impostare un modello di PPP.

Tale approccio, in ogni caso, non esclude a priori il ricorso a **forme tradizionali di finanziamento di opere pubbliche, se tali dovessero risultare più convenienti del ricorso a capitali privati.** Trattasi di un approccio "multi-disciplinare" che richiede il coinvolgimento di professionalità in ambiti diversi.



Il processo decisionale





Il processo decisionale

Il primo passo che la PA deve compiere è l'analisi del contesto socio economico e la valutazione della fattibilità economico-finanziaria e sociale dell'intervento.

Ciò si traduce nell'elaborazione dello:

**STUDIO DI
FATTIBILITA'**

che ha come obiettivo quello di trasformare l'iniziale idea-progettuale in concrete ipotesi di investimento attraverso l'identificazione, la specificazione e la comparazione di due o più alternative, atte a cogliere modalità diverse di realizzazione dell'idea originaria, e attraverso la produzione di un insieme di informazioni, atte a consentire all'autorità politico-amministrativa competente una decisione fondata e motivata.

all'interno del quale si sviluppa un'attenta

**ANALISI
COSTI
BENEFICI**

**ANALISI FATTIBILITA'
FINANZIARIA**



Il processo decisionale

Valuta i “costi e benefici sociali”.

ANALISI
COSTI
BENEFICI

E' una metodologia di valutazione della convenienza o meno di eseguire un investimento in funzione degli obiettivi per la collettività.

L'obiettivo è di giungere alla comparazione di benefici e costi associati alla realizzazione di un progetto, per determinare se il progetto produce un incremento o decremento nel livello di benessere di una collettività, tale da suggerirne o meno la realizzazione.

ANALISI FATTIBILITA'
FINANZIARIA

Esprimere un giudizio sull'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione di un progetto di infrastrutturale, tenendo in considerazione anche le sue diverse modalità di finanziamento attraverso l'utilizzo di metodologie dell'analisi finanziaria.

PPP test

Il «*PPP test*» si può definire come l'insieme di una serie di analisi volte ad individuare la possibilità e il vantaggio per la PA di realizzare un'infrastruttura pubblica con schemi di PPP



Il processo decisionale

ANALISI DEI RISCHI

L'analisi e la gestione dei rischi (*Project Risk Management*) si sviluppa lungo tutto l'arco di vita del progetto e si articola in 4 fasi sequenziali: identificazione, allocazione alla parte in grado di meglio gestire l'eventuale evento legato al rischio, gestione e monitoraggio/revisione dei rischi

VALUE for MONEY*

Si intende la combinazione ottimale dei costi complessivi del progetto e della qualità dei servizi erogati, in coerenza con la necessità degli utilizzatori, ovvero il raggiungimento degli obiettivi attraverso l'ottimale sfruttamento delle risorse disponibili

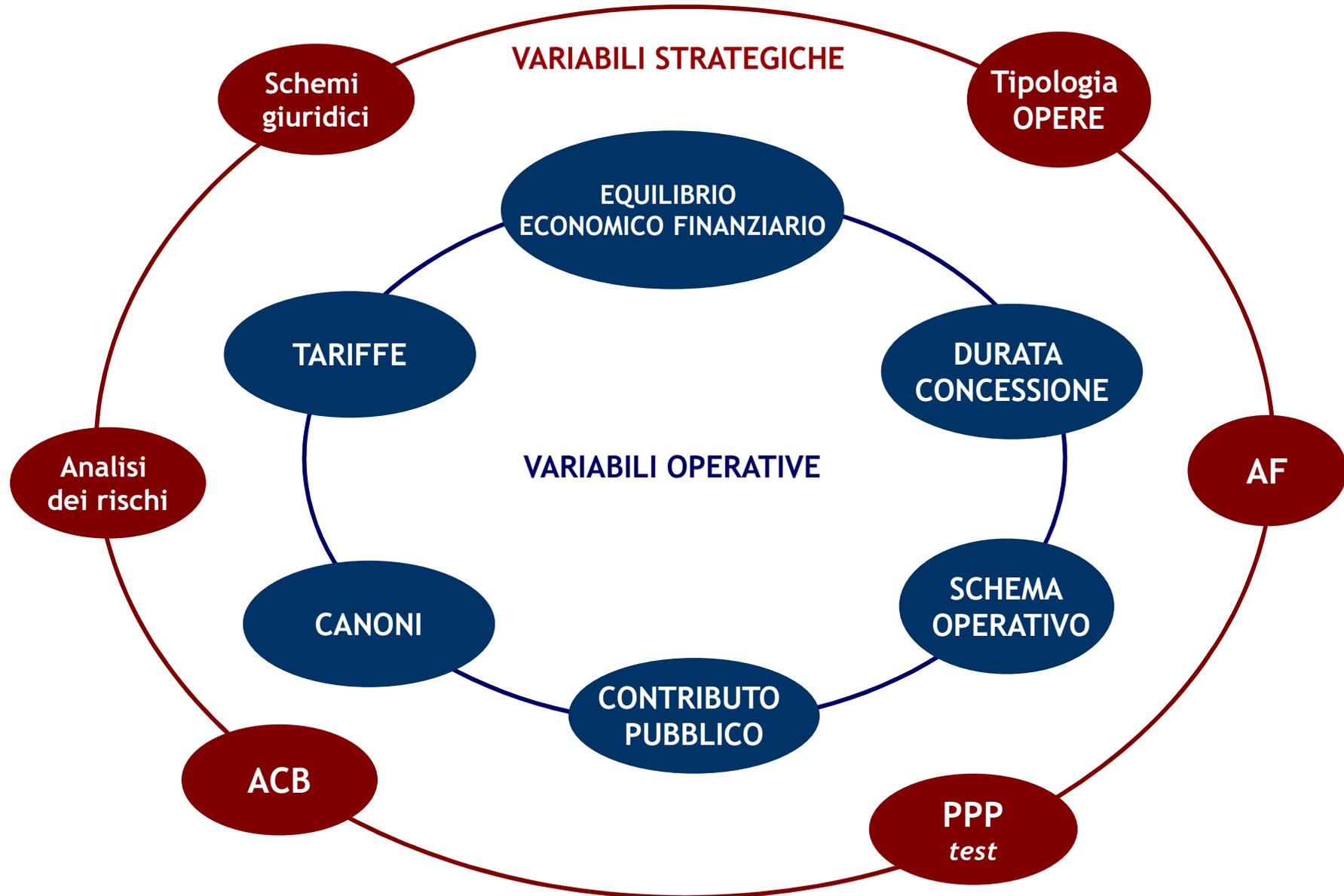
* Solo per progetti «tradizionali»

PUBLIC SECTOR COMPARATOR

E' una delle metodologie (letteralmente “termine di confronto del settore pubblico”) utilizzabili dalla PA per valutare la convenienza del ricorso al PPP, attraverso la comparazione monetaria tra l'ipotesi di realizzazione e gestione del progetto in forma diretta e tramite forme di PPP, quantificando la creazione di valore generata dall'opera (*value for money*)



PPP: variabili strategiche e variabili operative





Perché il PPP?

- Superamento Gap Infrastrutturale**
- Sviluppo delle infrastrutture a livello nazionale e locale**
- Necessità di rispetto di vincoli di bilancio**
- Contenimento della spesa per investimento e ottimizzazione dei costi operativi**
- Coinvolgimento di risorse e competenze private in tutte le fasi di gestione dell'opera**
- Trasferimento ottimale dei rischi al settore privato**



Principali settori di applicazione del PPP

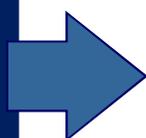
Gli ambiti nei quali si esplicano le forme di collaborazione tipiche del PPP per la realizzazione e la gestione di opere e/o servizi sono i seguenti:

- trasporti (autostrade, ponti, porti, trasporto pubblico locale);
- energia (impianti di produzione da fonti rinnovabili, efficientamento energetico, illuminazione pubblica);
- ambiente (smaltimento RSU, termovalorizzatori, impianti di depurazione acque);
- strutture sportive (impianti sportivi, piscine, centri sportivi polivalenti);
- strutture a valenza culturale (centri congressi, recupero immobili/contesti storici, musei);
- altre opere pubbliche (scuole, ospedali, immobili ad uso della Pubblica Amministrazione, parcheggi, ecc.).



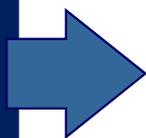
Una prima classificazione delle opere in PPP

Progetti dotati di una
intrinseca capacità di
generare reddito
attraverso ricavi da
utenza
(c.d. opere calde)



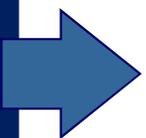
Iniziative in cui i ricavi commerciali consentono al settore privato un integrale recupero dei costi di investimento nell'arco di durata della concessione. Coinvolgimento del settore pubblico limitato ad identificare le condizioni necessarie per consentire la realizzazione del progetto.

Progetti che
richiedono una
componente di
contribuzione
pubblica
(c.d. opere tiepide)



Iniziative i cui ricavi commerciali da utenza sono insufficienti a generare adeguati ritorni economici, ma la cui realizzazione genera rilevanti externalità positive in termini di benefici sociali indotti, da giustificare l'erogazione di una contribuzione pubblica.

Progetti in cui il
concessionario privato
fornisce direttamente
servizi alla P.A.
(c.d. opere fredde)



Iniziative - carceri, ospedali, scuole - per le quali il soggetto privato che le realizza e gestisce trae la propria remunerazione esclusivamente, o principalmente, da pagamenti effettuati dalla pubblica amministrazione su base commerciale.



Tipologie di opere e supporto finanziario

| Tipologia di opera | Tariffa | Settore di applicazione | Supporto Finanziario |
|---|---|---|--|
| | Tariffa sufficiente a garantire l'equilibrio economico finanziario | Termovalorizzatori Cimiteri Energie rinnovabili Autostrade a pedaggio | NESSUNO |
| <u>OPERE A TARIFFAZIONE SULL'UTENZA</u> | Tariffa NON sufficiente a garantire l'equilibrio economico finanziario | Parcheggi Impianti sportivi Tunnel Funicolari Strutture ricettive Depuratori Acquedotti Asili nido Centri diurni per anziani Case di riposo (Autostrade a pedaggio) | <ul style="list-style-type: none">❖ Integrazione di ricavi❖ Contributo a fondo perduto |
| <u>OPERE A TARIFFAZIONE SULLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE</u> | Tariffa a carico dell'Amministrazione | Ospedali Edifici Pubblici Scuole Carceri Energy saving | <ul style="list-style-type: none">❖ Canone di disponibilità❖ Canone di sevizi❖ (Tariffe ombra)❖ Contributo pubblico a fondo perduto |



Vantaggi e criticità del PPP nella Pubblica Amministrazione

Vantaggi

- Incremento del potenziale di dotazione infrastrutturale a parità di risorse pubbliche impiegate
- Ottimizzazione della gestione delle diverse attività riguardanti il progetto attraverso il coinvolgimento di soggetti specializzati
- Miglioramento dell'efficacia della fase di programmazione degli interventi
- Razionalizzazione del processo di identificazione degli investimenti
- Ripartizione dei rischi e dei ricavi secondo le possibilità e le esigenze dei partecipanti al progetto
- Maggiore coinvolgimento dei soggetti finanziatori al successo dell'iniziativa

Criticità

- Complessità del procedimento di identificazione e corretta allocazione dei rischi tra le parti
- Maggiori costi di strutturazione dell'operazione
- Assenza di preliminari verifiche sulla reale convenienza del ricorso al PPP
- Scarsa capacità delle amministrazioni pubbliche nel confrontarsi con la controparte privata

Giovannini: il Pnrr cambierà il volto ai centri urbani



Il Pnrr cambierà il volto delle città. Lo spiega Enrico Giovannini (foto), ministro Infrastrutture e Mobilità Sostenibile
- Prosperetti a pag. 5

Enrico Giovannini, ministro delle Infrastrutture e della mobilità sostenibile, spiega la rivoluzione urbana legata all'innovazione

di **Giulia Prosperetti**

«Il Pnrr cambierà il volto delle città, ma da solo non basterà»

ALLEANZA TRA PUBBLICO E PRIVATO

«Il settore pubblico, da solo, non sarà mai in grado di destinare alla rigenerazione urbana risorse così ingenti, per questo la legge indica il partenariato come prospettiva»

SOSTENIBILITÀ, innovazione e intermodalità. Le città sono al centro dello sviluppo sostenibile con il Piano nazionale di ripresa e resilienza che dedica risorse consistenti per le politiche e i sistemi urbani. Ma da solo il Pnrr non basta. Come sottolinea il ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile, Enrico Giovannini per raggiungere gli obiettivi previsti dal

prende 159 progetti sulla rigenerazione urbana: dalla riqualificazione di edifici e di quartieri al superamento dell'isolamento dovuto alle ferrovie che tagliano trasversalmente le città e a interventi nelle periferie. Complessivamente sono stati assegnati al programma 2,8 miliardi, una quota molto più elevata rispetto ai 400 milioni previsti inizialmente dalla precedente amministrazione. Sono inoltre disponibili circa 7 miliardi per i cosiddetti Piani urbani integrati del ministero degli Interni oltre ai fondi europei. Proprio nelle ultime settimane è stato sbloccato



Perché il PPP?

L'intervento del ministro delle Infrastrutture e mobilità sostenibile

Pnrr, avanti tutta Giovannini: volano di sviluppo per il privato

«Abbiamo fatto semplificazioni e ci sono 159 progetti in giro per l'Italia destinati alla riqualificazione e alla rigenerazione urbana»

«L'anno scorso abbiamo sorpreso tutti rispettando la scadenza di fine anno. E quest'anno siamo andati avanti (i 45 traguardi e obiettivi del Pnrr del primo semestre sono stati raggiunti, ndr). Abbiamo fatto semplificazioni, stiamo investendo su elementi molto importanti per tutto il Paese, e abbiamo 159 progetti in giro per l'Italia destinati non solo alla riqualificazione urbana, ma anche alla rigenerazione».

Intervistato in occasione dell'appuntamento di «Talk4Growth» dedicato alla transizione energetica e digitale, Enrico Giovannini, ministro delle Infrastrutture e della mobilità sostenibile, palesa tutto il suo ottimismo sulla realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e sprona le aziende a non perdere questa opportunità: «Il Pnrr è

complementare, sta accelerando questa operazione — risponde Giovannini —. Il Pnrr ci consente di investire più di 60 miliardi nella trasformazione delle infrastrutture e di spingere sulla sostituzione dei mezzi più inquinanti e sull'intermodalità, connettendo porti, aeroporti e centri di scambio intermodale. Una vera e propria rivoluzione, insomma, che entro il 2026 vedrà la realizzazione di moltissimi investimenti nel nostro Paese, ma che poi andrà oltre il 2026, verso quella che chiamiamo la seconda partita della trasformazione. Solo quest'anno, tra Pnrr e altri fondi, abbiamo allocato quasi 105 miliardi a questo settore, e da qui al 2030 abbiamo piani di investimento già definiti e molto consistenti».

Per la trasformazione digitale, invece, Giovannini parla di una quantità molto rilevante di risorse e cita un dato su tutti: i 2,8 miliardi destinati all'innovazione del sistema della rete ferroviaria attraverso la digitalizzazione con il sistema europeo Ertms, «che consentirà di viaggiare in modo più sicuro e

Nel 2021, a fronte di 40 miliardi complessivi di appalti assegnati, c'è stato un boom di quelli che riguardano la **rigenerazione urbana** realizzati in **partnership pubblico-privato**. Il settore pubblico, da solo, non è in grado di destinare alla rigenerazione urbana risorse così ingenti, per questo la legge che abbiamo in Parlamento indica il partenariato come una delle prospettive più auspicabili.

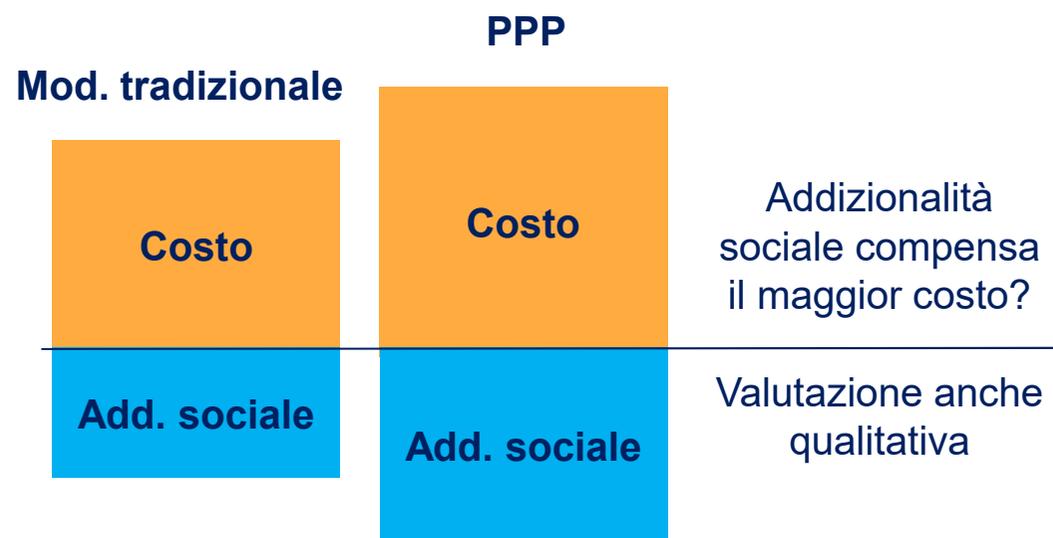


Quando può essere conveniente ricorrere al PPP?

1. Progetti complessi e innovativi
2. Progetti in cui la fase di gestione sia particolarmente qualificante
3. Progetti volti a generare un cambiamento nei modelli di gestione del servizio pubblico
4. Progetti per i quali è necessario conseguire obiettivi strategici in una logica *result-based*

Quando può NON essere conveniente ricorrere al PPP?

1. Progetti solo di natura edile
2. Quando i progetti non sono sufficientemente sostenibili da un punto di vista economico-finanziario





Quando può essere conveniente ricorrere al PPP?

Sentenza del Consiglio di Stato, Sez. III, del 10 dicembre 2021 n. 8244

La sentenza dichiara **legittima la decisione dell'Azienda Sanitaria** - perchè sorretta da adeguata valutazione fra l'altro sulla maggiore convenienza del PPP - **di ricorrere al PPP (finanza di progetto)** anziché al convenzionamento con Consip S.p.A., che presuppone evidentemente che l'operazione si attui nella forma di un appalto tradizionale.

I commi 510 e 548 dell'art. 1 della legge n. 208/2015 (sull'obbligo di convenzionamento Consip S.p.A.) "devono essere necessariamente interpretati come non ostativi alla possibilità per le singole Amministrazioni di utilizzare strumenti contrattuali del tutto diversi (in questo caso, il *project financing*) tali da consentire risultati migliori, ai fini del **raggiungimento dell'interesse pubblico perseguito** e del **rispetto del principio di buon andamento e di efficienza economica**, rispetto alla convenzione quadro CONSIP di riferimento, concernente in questo caso il diverso strumento dell'appalto pubblico"

"la **scelta di ricorrere alla finanza di progetto è stata altresì debitamente motivata dall'Azienda sanitaria**, che dopo aver esaminato la proposta della società ricorrente di primo grado ha evidenziato i vantaggi che avrebbe tratto...con riguardo a:

- a. **trasferimenti dei rischi di realizzazione, manutenzione, disponibilità e performance energetica;**
- b. **verifica di convenienza per il concedente effettuata attraverso il metodo VFM (Value for Money) che risulta positiva per l'Azienda Ospedaliero..... ritenendo che l'operazione finanziaria può essere considerata "off balance"**"



DIPE in tema di Partenariato Pubblico Privato



Partenariato Pubblico Privato

sei in home PPP

Il **Partenariato Pubblico Privato** (PPP) è un insieme di forme di collaborazione tra il settore pubblico e quello privato, in cui le rispettive risorse e competenze si integrano per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità e per la gestione dei relativi servizi.

Le competenze del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di PPP, acquisite ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di Stabilità 2016) che ha altresì soppresso l'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP), sono:

- la promozione e la diffusione di modelli di Partenariato Pubblico Privato;

Chi siamo

[Home page PPP](#)

[Organigramma](#)

[Normativa](#)

[Contatti](#)

Attività

[Attività Internazionali](#)

[Collaborazioni istituzionali](#)

[Monitoraggio delle operazioni in PPP](#)

[Supporto alle P.A.](#)

[Promozione del PPP](#)

<https://www.programmazioneeconomica.gov.it/homeppp/>

Formazione IFEL *per i Comuni*



Grazie per l'attenzione

Remo Chiodi

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per la programmazione e il
coordinamento della politica economica
Via della Mercede, 9 - 00187 Roma

Tel: 06.6779.6394

Email: dipe.ppp@governo.it

