

ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. CLXXV  
n. 2

## RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIPARTIMENTO PER LA  
PROGRAMMAZIONE E IL COORDINAMENTO DELLA  
POLITICA ECONOMICA DELLA PRESIDENZA DEL  
CONSIGLIO DEI MINISTRI IN MATERIA DI PARTENARIATO  
PUBBLICO-PRIVATO E FINANZA DI PROGETTO  
(Anni 2017 e 2018)

*(Articolo 7, comma 11, della legge 17 maggio 1999, n. 144, e articolo 1,  
comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208)*

**Presentata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta**

(FRACCARO)

---

**Trasmessa alla Presidenza il 2 luglio 2019**

---



**PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO E FINANZA DI PROGETTO**

**RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIPE NEGLI ANNI 2017-2018**



**ANNO 2019**

PREDISPOSTA DAL

DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E IL COORDINAMENTO DELLA POLITICA ECONOMICA

RESA AI SENSI DELL'ART. 1, COMMA 589, DELLA LEGGE 28 DICEMBRE 2015, N. 208



DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E IL COORDINAMENTO DELLA  
POLITICA ECONOMICA



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

---

## INDICE

|  |    |
|--|----|
| Introduzione .....   | 4  |
| 1. Il mercato del partenariato pubblico privato .....                    | 6  |
| 1.1. L'andamento del mercato del PPP in Europa .....                     | 6  |
| 1.2. L'analisi del mercato del PPP in Italia: il Rapporto 2018 .....     | 10 |
| 2. Il nuovo quadro normativo e il Codice dei contratti pubblici .....    | 13 |
| 3. L'attività di assistenza alle Pubbliche Amministrazioni .....         | 19 |
| 4. Il trattamento contabile delle operazioni di PPP .....                | 28 |
| 5. La promozione del PPP e i rapporti con altri Enti e Istituzioni ..... | 36 |
| 6. 10 anni di attività di assistenza per i Progetti di PPP .....         | 40 |
| 6.1. Le operazioni di PPP .....  | 40 |
| 6.2. Le operazioni della "Legge Obiettivo" .....                         | 45 |
| 7. Considerazioni conclusive .....                                       | 47 |



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

---

Ha coordinato il lavoro: Avv. Gabriele Pasquini, Dirigente DIPE – Coordinatore PPP.

Hanno collaborato alla stesura del Documento gli Esperti:

Paola Balzarini, Domenico Cipolletta, Angelo De Amici, Michelangelo Ferraro, Antonino Lo Burgio, Pasquale Marasco, Walter Mazzitti, Enrico Menduni De Rossi, Tommaso Paparo, Caterina Pedacchio, Roberto Proietti, Domenico Rocco Siclari, Giuseppe Surdi, Marco Tranquilli, Luigi Tretola.

Hanno collaborato alla elaborazione dei testi: Carla Forti e Marianna Turruciano, componenti della Segreteria dipartimentale.

Ha curato l'editing: Marianna Turruciano, componente della Segreteria dipartimentale.



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

## INTRODUZIONE

La presente Relazione sintetizza gli obiettivi raggiunti dal Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica nel corso degli anni 2017-2018, e dà altresì evidenza dei risultati raggiunti - in continuità con quanto fatto in precedenza dall'Unità tecnica finanza di progetto - negli ultimi dieci anni di attività in Presidenza del Consiglio dei Ministri, con riguardo alle funzioni in tema di Partenariato Pubblico Privato e Finanza di Progetto.

L'attività del DIPE si è estrinsecata, in particolare: nell'assistenza alle pubbliche amministrazioni in operazioni da realizzare in Partenariato Pubblico Privato (PPP), nella raccolta dati e nel monitoraggio delle operazioni ricadenti nella Decisione Eurostat 2004, nella promozione del Partenariato Pubblico Privato sull'intero territorio nazionale e nell'attivazione di rapporti di collaborazione con Enti e Istituzioni.

Come emerge dai dati pubblicati dallo *European PPP Expertise Centre*, negli ultimi 10 anni (2009-2018) il mercato del PPP in Europa ha evidenziato un *trend* decrescente, sia in termini di numero di operazioni sia in termini di valore. Nel 2018, nel vecchio continente, 39 operazioni di PPP hanno raggiunto il *closing* finanziario (il numero più basso di transazioni dal 1997), per un importo complessivo di circa 14,6 miliardi di euro. Tuttavia nel 2018, a fronte del decremento delle transazioni in termini di numerosità rispetto al 2017 (44 operazioni), il valore medio delle transazioni è aumentato, raggiungendo i 375 milioni di euro contro i 345 milioni di euro del 2017 e i 174 milioni di euro del 2016. In tale ambito, nel 2017, l'Italia ha evidenziato il raggiungimento di due rilevanti contratti di finanziamento nel settore dei trasporti e della sanità. Dall'analisi dei dati emerge che il mercato del PPP italiano, rispetto all'intero mercato delle opere pubbliche, è passato da una percentuale inferiore all'1%, con 332 iniziative nel 2002, a una percentuale del 17% nel 2018 con quasi 4.000 iniziative (cfr. cap. 1).

Per quanto attiene al quadro normativo in materia di PPP (cfr. cap. 2), il sistema di riferimento nell'ultimo biennio è stato interessato, principalmente, dalle integrazioni e correzioni apportate dal D.Lgs. n. 57 del 2017 al Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. n. 50 del 2016, che aveva già recepito i contenuti della Direttiva europea 2014/23.



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

Nell'ambito dell'attività di assistenza alle Pubbliche Amministrazioni, il DIPE ha operato, in continuità con gli anni precedenti, a seguito del trasferimento delle funzioni che sono state in capo all'UTFP fino al dicembre 2015, a supporto delle Pubbliche Amministrazioni attraverso la prestazione di servizi di assistenza tecnica, legale e finanziaria resi, di norma, per mezzo di pareri, in tutte le fasi del procedimento attraverso cui si realizzano progetti in Partenariato Pubblico Privato. Nel corso dell'ultimo biennio 2017/2018 il DIPE ha svolto 42 assistenze ad amministrazioni centrali e locali che hanno inteso realizzare operazioni in PPP, fornendo supporto in tutte le fasi della procedura, a partire dalla programmazione sino all'esecuzione e relativa gestione del contratto. Il DIPE, in tale ambito, ha fornito supporto di tipo tecnico, giuridico ed economico finanziario che si è esplicitato, tipicamente, ma non esclusivamente, attraverso: la verifica del Piano Economico Finanziario (PEF) e del contratto; la verifica della corretta impostazione nella redazione del Progetto di fattibilità e la valutazione della documentazione predisposta dall'Amministrazione aggiudicatrice da porre a base di gara per l'affidamento dei contratti (cfr. cap. 3).

Con riferimento alle altre competenze in materia di PPP trasferite al DIPE, si rileva che nel 2017 e nel 2018 è proseguita la collaborazione tra il DIPE e l'ISTAT - tramite accordo - per il monitoraggio dell'impatto sul debito e sul deficit pubblico delle operazioni di partenariato pubblico privato comunicate al DIPE, ai sensi dell'articolo 44, comma 1-bis del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1 della legge 28 febbraio 2008, n. 31 finalizzato all'acquisizione e all'archiviazione della documentazione prodotta e trasmessa dalle Amministrazioni Pubbliche in materia di PPP (contratti, allegati tecnici, capitolati, piani economico-finanziari), nonché al successivo sostegno all'ISTAT, da parte del DIPE, nella valutazione della documentazione stessa. Al fine di garantire l'applicazione della normativa vigente, anche a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. 50/2016 e ss.mm.ii., il DIPE e l'ISTAT stanno valutando l'attivazione di percorsi volti ad implementare la fattiva collaborazione dei soggetti coinvolti nelle operazioni di PPP, in relazione alla comunicazione di dati di tali operazioni (cfr. cap. 4).

Il DIPE, infine, ha promosso e diffuso anche negli anni 2017 e 2018, all'interno della Pubblica Amministrazione, l'utilizzo di modelli di PPP per la realizzazione di opere pubbliche ovvero gestione di servizi pubblici attraverso la partecipazione a diversi incontri nazionali e internazionali (cfr. cap. 5).



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

## 1. IL MERCATO DEL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO

### 1.1. L'ANDAMENTO DEL MERCATO DEL PPP IN EUROPA

Come emerge dai dati pubblicati dall'EPEC<sup>1</sup>, negli ultimi 10 anni (2009-2018) il mercato del Partenariato Pubblico Privato (PPP) in Europa ha evidenziato un *trend* decrescente, sia in termini di numero di operazioni sia in termini di valore. Nel 2018, nel vecchio continente, 39 operazioni di PPP hanno raggiunto il *closing* finanziario (il numero più basso di transazioni dal 1997), per un importo complessivo di circa 14,6 miliardi di euro.

Tuttavia nel 2018, a fronte del decremento delle transazioni in termini di numerosità rispetto al 2017 (44 operazioni), il valore medio delle transazioni è aumentato, raggiungendo i 375 milioni di euro contro i 345 milioni di euro del 2017 e i 174 milioni di euro del 2016.

Nel 2018 i contratti di finanziamento di importo superiore ai 500 milioni di euro hanno rappresentato il 66% del valore totale del mercato del PPP europeo (69% nel 2017 e 42% nel 2016). I *financial closing* che hanno superato tale soglia nel 2018 sono:

- il ponte Canakkale in Turchia (3,1 miliardi di euro);
- l'autostrada Ankara-Nigde in Turchia (1,2 miliardi di euro);
- la bandalarga Gironde in Francia (1,2 miliardi di euro);
- il tunnel Blankenburg nei Paesi Bassi (1 miliardo di euro);
- l'autostrada A16 di Rotterdam nei Paesi Bassi (930 milioni di euro);
- la diga Afsluitdijk nei Paesi Bassi (810 milioni di euro);
- il laboratorio Bilkent in Turchia (711 milioni di euro);
- l'autostrada A10/A24 Neuruppin-Pankow in Germania (652 milioni di euro).

Invece, quelli che l'hanno superata nel 2017 sono:

- la superstrada Pedemontana Veneta in Italia (2,8 miliardi di euro);
- l'autostrada Northern Marmara (tratta Kurtköy-Akyazi) in Turchia (1,8 miliardi di euro);
- il Campus sanitario Istanbul Ikitelli in Turchia (1,1 miliardi di euro);

<sup>1</sup> EPEC, *Market Update. Review of the European PPP Market in 2017*, in [www.eib.org/epec](http://www.eib.org/epec). Le rilevazioni in oggetto riguardano i *closing* finanziari del mercato europeo superiori a 10 milioni di euro.



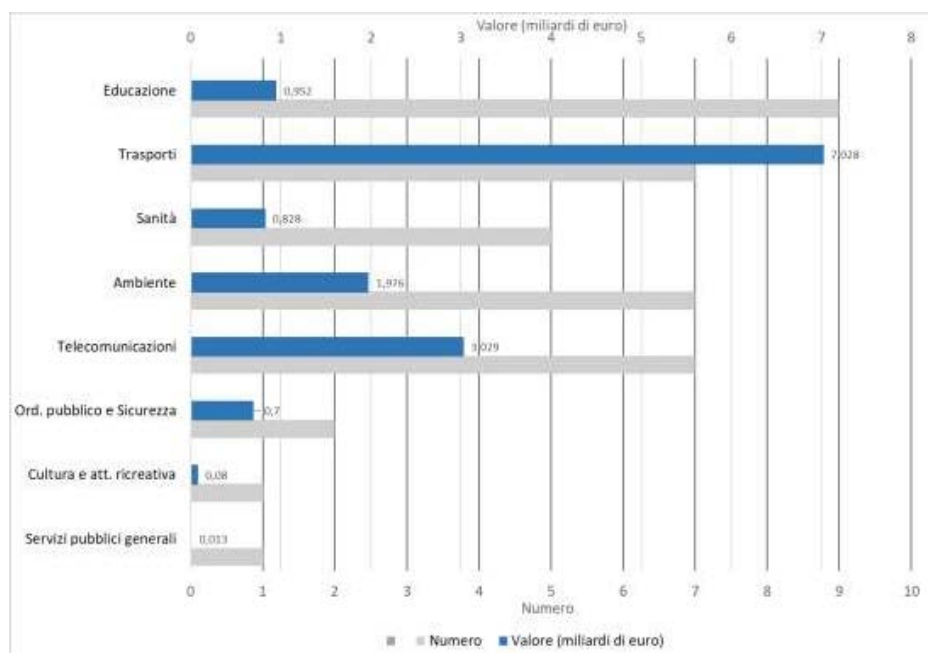


Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

- la bandalarga Grand Est in Francia (1,1 miliardi di euro);
- l'autostrada Northern Marmara (tratta Kinalı-Odayeri) in Turchia (1,1 miliardi di euro);
- il materiale rotabile per la West Midlands nel Regno Unito (896 milioni di euro);
- il Campus sanitario integrato Izmir Bayraklı in Turchia (717 milioni di euro);
- il Campus sanitario integrato Gaziantep in Turchia (685 milioni di euro).

La nazione che ha dominato il mercato europeo del PPP nel 2018 è la Turchia, che con 5,1 miliardi di euro totali (6 miliardi di euro nel 2017) ha fatto registrare il più alto valore delle transazioni europee, superando la Francia (4,2 miliardi di euro). Il mercato francese con 15 contratti nel 2018 (9 contratti nel 2017) domina la classifica in termini di numerosità dei contratti. Classifica che nel 2017 era dominata dal mercato britannico con 12 contratti (28 contratti nel 2016) seguito da quello francese e turco con 7 contratti ciascuno. In totale, nel 2018, 10 Paesi hanno raggiunto la chiusura di almeno un contratto di finanziamento (12 nel 2017 e 10 nel 2016) e 5 Paesi almeno 2 contratti (8 nel 2017 e 7 nel 2016).

Figure 1: Mercato europeo del PPP 2018 - Valore e numerosità dei contratti chiusi per settore



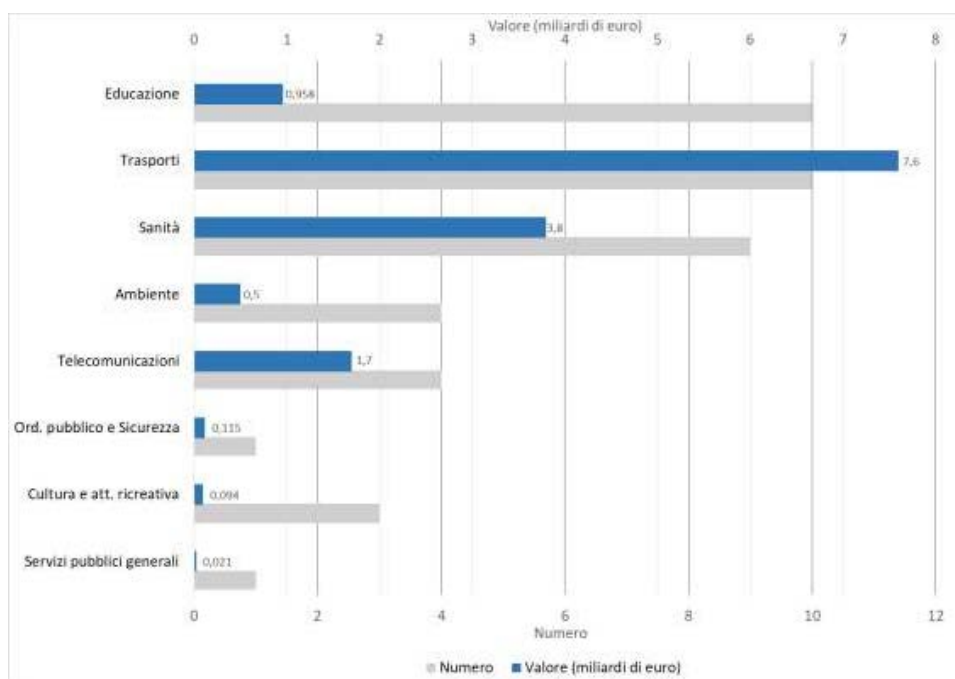
Fonte: elaborazioni DIPE su dati EPEC [www.data.eib.org/epec](http://www.data.eib.org/epec)



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

Per quanto riguarda i settori, il comparto trasporti ha registrato il maggior valore dei contratti di finanziamento con 7 miliardi di euro (7,6 miliardi di euro nel 2017 e 3,8 miliardi di euro nel 2016), tuttavia il numero di progetti chiusi in questo ambito (7 nel 2018 e 10 nel 2017) è il più basso degli ultimi 20 anni. Anche per il settore Sanità, il numero di progetti chiusi passa da 9 nel 2017 a 5 nel 2018 con un decremento per quanto riguarda il valore economico che passa da 3,8 miliardi di euro a 828 milioni di euro.

**Figure 2: Mercato europeo del PPP 2017 - Valore e numerosità dei contratti chiusi per settore**



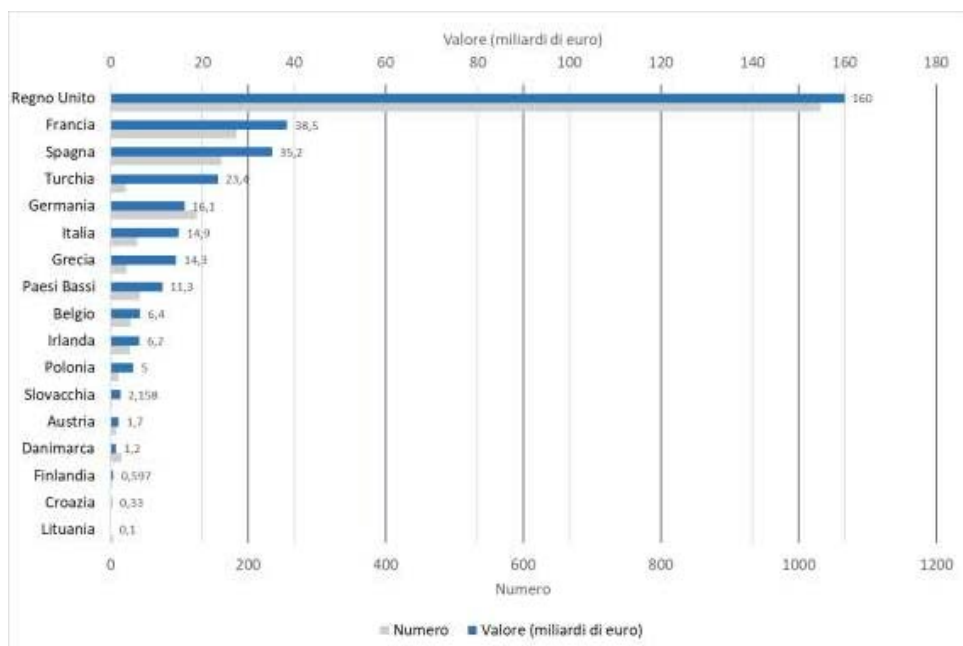
Fonte: elaborazioni DIPE su dati EPEC [www.data.eib.org/epec](http://www.data.eib.org/epec)

Se si estende l'analisi agli ultimi 10 anni (2009-2018), emerge che il Regno Unito ha guidato il mercato del PPP europeo sia in termini di numero di contratti chiusi (1.032) sia di valore (160 miliardi di euro), seguito dalla Francia (183 contratti e 38,5 miliardi di euro) e dalla Spagna (161 contratti e 35,2 miliardi di euro). L'Italia si posiziona al sesto posto con 39 contratti chiusi e 14,9 miliardi di euro di valore, preceduta dalla Germania e seguita dalla Grecia.



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

Figure 3. Mercato europeo del PPP 2009-2018 - Valore e numerosità dei contratti chiusi per Nazione



Fonte: elaborazioni DIPE su dati EPEC [www.data.eib.org/epec](http://www.data.eib.org/epec)

Delle 39 operazioni che hanno raggiunto il contratto di finanziamento nel 2018, 21 (13 nel 2017 e 17 nel 2016) hanno visto la partecipazione di investitori istituzionali (in particolare compagnie assicurative e fondi pensione) in 8 diversi Paesi (5 nel 2017 e 6 nel 2016): Francia, Germania, Irlanda, Paesi Bassi, Serbia, Turchia e Regno Unito. Altrettanto rilevante è stato il ruolo svolto dai finanziamenti europei:

- il *bypass* autostradale A355 Strasbourg West in Francia, l'autostrada A10/A24 Neuruppin-Pankowin in Germania, la diga Afsluitdijk e il tunnel Blankenburg nei Paesi Bassi, hanno goduto del supporto del Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (EFSI);
- la Banca Europea per gli Investimenti ha erogato finanziamenti per circa 1 miliardo di euro a 4 dei 39 progetti del 2018, circa la stessa cifra che ha erogato per 7 dei 42 progetti del 2017.



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

## 1.2. L'ANALISI DEL MERCATO DEL PPP IN ITALIA: IL RAPPORTO 2018

Considerando i dati pubblicati dall'EPEC<sup>2</sup> e, quindi, tenendo in considerazione solo i *closing* finanziari superiori a 10 milioni di euro, il mercato italiano del PPP negli ultimi 10 anni (2009-2018) ha fatto registrare un numero di contratti di finanziamento chiusi pari a 39, per un valore complessivo di 14,9 miliardi di euro. In tale ambito, i due settori maggiormente interessati da procedimenti di PPP sono quello dei trasporti, con 6 contratti, e quello della sanità con 10. In termini di valore dei contratti, il settore dei trasporti è quello dominante con circa 8 miliardi di euro.

Relativamente al 2017, i *closing* finanziari sono due: uno in ambito trasporti di 2,8 miliardi di euro (Pedemontana Veneta) e uno in ambito sanitario pari a 0,27 miliardi di euro.

Se dal confronto con gli altri Paesi europei si nota come l'Italia abbia ancora importanti margini di crescita nel mercato del PPP, soffermandosi al solo mercato interno non si può non rilevare l'incremento significativo del PPP negli ultimi 17 anni. Infatti, tra il 2002 e il 2018, si possono contare oltre 35 mila procedimenti avviati (gare aggiudicate e gare in corso) per un importo complessivo di quasi 100 miliardi di euro. Queste sono le evidenze che emergono dal Rapporto 2018<sup>3</sup> realizzato dal CRESME Europa Servizi con i dati dell'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato per i diciassette anni che vanno dal 2002 al 2018.

I dati contenuti nel Rapporto consentono di avere un quadro più dettagliato sulla situazione del PPP in Italia, poiché si riferiscono anche a interventi di importo inferiore ai 10 milioni di euro. Dall'analisi dei dati emerge che il mercato del PPP italiano, rispetto all'intero mercato delle opere pubbliche, è passato da una percentuale inferiore all'1%, con 332 iniziative nel 2002, a una percentuale del 17% nel 2018 con quasi 4.000 iniziative.

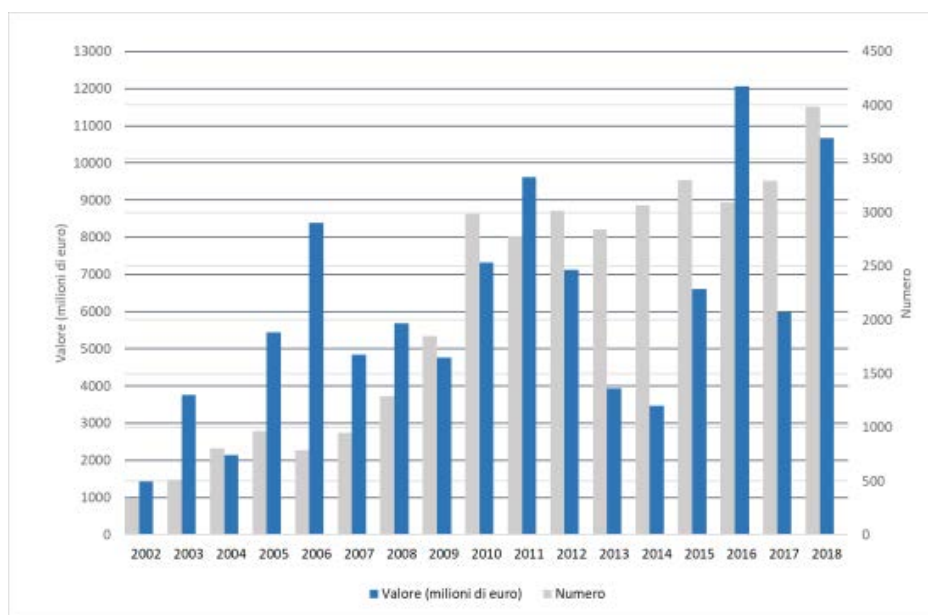
<sup>2</sup> EPEC, sezione Market data sul sito [www.data.eib.org/epec](http://www.data.eib.org/epec). Le rilevazioni in oggetto riguardano i *closing* finanziari del mercato europeo superiori a 10 milioni di euro.

<sup>3</sup> CRESME Europa Servizi, Rapporto 2018 sul Mercato del Partenariato Pubblico Privato in Italia, [www.cresme.it](http://www.cresme.it).



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

Figure 4: Mercato italiano del PPP 2002-2018 - Valore e numerosità dei bandi di PPP per anno



Fonte: elaborazioni DIPE su dati del Rapporto 2018, realizzato dal CRESME Europa Servizi con i dati dell'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato (i dati relativi al numero dei bandi comprendono anche i lotti di importo non segnalato)

Per quanto riguarda le dimensioni delle iniziative, il 2018 fa registrare più che un raddoppio dei contratti di grandi dimensioni, con importi superiori ai 50 milioni di euro, che passano da 17 del 2017 con un valore complessivo di 2,2 miliardi di euro ai 41 bandi del 2018 per complessivi 6 miliardi di euro circa.

Per quanto riguarda i settori, in linea con quanto avviene in campo europeo, tra il 2002 e il 2018, il comparto "trasporti" è quello che ha registrato il maggior valore dei bandi di PPP seguito da "energia e telecomunicazioni" e "ambiente".

In termini di numero di iniziative di PPP, i primi quattro settori sono: edilizia sociale e pubblica, impianti sportivi, arredo urbano e verde pubblico, energia e telecomunicazioni. Invece, rispetto al valore medio delle iniziative, i settori "trasporti" ed "energia e telecomunicazioni" sono quelli con il valore più alto, con circa 15,7 milioni di euro per bando, mentre il più basso è quello relativo ai settori "arredo urbano e verde pubblico" e "impianti sportivi", con un valore medio di circa 1 milione di euro.



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

Nel 2018 i settori che hanno mostrato maggior dinamicità sono: energia e telecomunicazioni, trasporti, porti e logistica, sanità e cimiteri. Proprio il settore dell'Energia nell'ultimo anno ha fatto registrare un importante incremento del numero dei bandi e dell'importo.

Per quanto riguarda le tipologie contrattuali, quella a cui maggiormente le Pubbliche Amministrazioni fanno ricorso per iniziative di PPP è la concessione di servizi (72%), mentre in termini di valore delle iniziative il 56% fa riferimento, come negli anni passati, alle concessioni di lavori.

Un altro dato importante che emerge dal Rapporto è che, tra il 2002 e il 2018, circa il 67% dei Comuni italiani ha attivato almeno una procedura di PPP. Sono infatti i Comuni che con una percentuale superiore all'80% rappresentano gli Enti che maggiormente hanno fatto ricorso al PPP. Infatti, il loro mercato nel 2018 ha un valore di circa 3,4 miliardi di euro con 3.125 bandi. Probabilmente, tale tendenza è cresciuta negli anni in relazione alla situazione di crisi e alla conseguente scarsità di risorse economiche, che ha indirizzato gli amministratori locali all'utilizzo del PPP come strumento efficace per dare risposte al territorio con la costruzione di nuove infrastrutture e servizi o il mantenimento degli esistenti.

Quanto emerge dai dati fin qui esposti conferma che il PPP in Italia è un mercato importante, sia in termini di numero di iniziative sia in termini di valore economico.

In Italia, l'entrata in vigore del D.Lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici) il 19 aprile 2016 e, successivamente, del decreto correttivo D.Lgs. n.56/2017 il 20 maggio 2017, pur non avendo fatto registrare nei fatti rilevanti contrazioni del mercato, ha creato dei rallentamenti sui procedimenti in corso nel periodo di transizione. Questa conseguenza è fisiologica all'introduzione della nuova normativa di settore, ma può rappresentare anche un'occasione per rafforzare il mercato del PPP, attraverso l'avvio di una nuova fase che consenta la definizione di nuovi modelli per l'identificazione e valutazione dei rischi e per il monitoraggio. Considerato il valore attuale del mercato del PPP in Italia e i grandi potenziali di crescita, sarebbe auspicabile che gli attori coinvolti a vari livelli orientino efficacemente l'uso di tutte le forme di PPP previste dal Codice dei contratti pubblici per la realizzazione di infrastrutture e la gestione dei relativi servizi.



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

## 2. IL NUOVO QUADRO NORMATIVO E IL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Nel corso dell'ultimo biennio il quadro normativo nazionale in materia di PPP è stato interessato, principalmente, dalle integrazioni e correzioni apportate dal D.Lgs. n. 57 del 2017 al Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. n. 50 del 2016, che aveva già recepito i contenuti della Direttiva europea 2014/23.

Viene, innanzitutto, modificato l'art. 180 del Codice, relativamente alle variazioni del canone versato dalle Amministrazioni aggiudicatrici all'operatore economico, nonché alla quota del contributo a carico della Pubblica Amministrazione, la cui misura massima viene incrementata dal trenta al quarantanove per cento. In particolare, viene soppresso l'ultimo periodo del comma 1, laddove si prevedeva che il contratto potesse avere ad oggetto anche la progettazione di fattibilità tecnico ed economica e la progettazione definitiva delle opere o dei servizi connessi; viene ora previsto che il contratto di partenariato possa essere utilizzato dalle Amministrazioni concedenti per qualsiasi tipologia di opera pubblica, confermando il principio di libera amministrazione delle Autorità pubbliche, di cui all'art. 2 della Direttiva concessioni. Si specifica quindi, al comma 4, che qualora la ridotta o mancata disponibilità dell'opera o prestazione del servizio sia imputabile all'operatore, le variazioni del canone devono essere in grado di incidere significativamente sul valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi dell'operatore economico; si prevede che l'eventuale riconoscimento del prezzo, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della Pubblica Amministrazione, non possa essere superiore al quarantanove per cento del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari, essendo tale modifica volta a incrementare la predetta percentuale che, nel testo previgente, era fissata al trenta per cento. Si è provveduto poi a sostituire il comma 7, facendo ora rinvio alla disciplina in materia di concessioni.

Con riguardo alla disciplina delle procedure di affidamento, all'art. 181 viene in primo luogo soppresso, al comma 2, il riferimento all'ipotesi in cui l'affidamento abbia ad oggetto anche l'attività di progettazione come prevista dall'articolo 180, comma 1, onde assicurare il coordinamento con le modifiche apportate all'art. 180, comma 1, che espunge l'attività di progettazione. Viene quindi modificato il comma 4, al fine di prevedere che le linee guida dell'ANAC devono essere adottate sentito il Ministero dell'economia e delle finanze e non il Ministro dell'economia e delle finanze, ritenendosi che sulle linee guida in questione sia opportuna l'approvazione di un organo tecnico e non politico.



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

In materia di finanziamento del progetto viene, poi, modificato l'art. 182 del Codice, laddove, al comma 3, si prevede che, qualora non vi sia accordo tra le parti sul riequilibrio economico finanziario di un progetto, necessitato per cause non imputabili all'operatore economico, in caso di recesso, all'operatore economico debbano essere rimborsati gli importi previsti dall'articolo 176, comma 4, lett. a) e b), i.e. il valore delle opere realizzate più gli oneri accessori, al netto degli ammortamenti, ovvero, nel caso in cui l'opera non abbia ancora superato la fase di collaudo, i costi effettivamente sostenuti dal concessionario, nonché le penali e gli altri costi sostenuti o da sostenere in conseguenza della risoluzione, con esclusione degli oneri derivanti dallo scioglimento anticipato dei contratti di copertura del rischio di fluttuazione del tasso di interesse.

In materia di finanza di progetto viene modificato l'art. 183, al fine di precisare, al comma 4, che l'offerta economicamente più vantaggiosa è individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, sostituendo quindi il richiamo all'art. 95 del Codice, in cui è contenuta la disciplina generale dei criteri di aggiudicazione dell'appalto che fa riferimento anche all'individuazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base dell'elemento del prezzo o del costo. Al comma 16, poi, si sostituisce il riferimento alla locazione finanziaria con quello più generale di Partenariato Pubblico Privato, nell'ottica di contribuire a liberalizzare in maniera più incisiva il mercato del PPP, favorendo soprattutto le Pubbliche amministrazioni che non hanno risorse umane sufficientemente specializzate nella programmazione e progettazione di interventi in PPP.

In tema di contratto di disponibilità viene modificato l'art. 188 del Codice, al fine di prevedere che sia posto a base di gara un capitolato prestazionale predisposto dall'Amministrazione aggiudicatrice, anziché il progetto di fattibilità tecnica ed economica, e di precisare che le eventuali varianti, approvate dall'affidatario, devono rispettare il progetto di fattibilità tecnico-economica approvato dall'amministrazione aggiudicatrice. Si precisa, inoltre, che la valutazione delle offerte deve avvenire sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo.

Con riguardo disciplina della cessione di immobili in cambio di opere, infine, viene modificato l'art. 191 del Codice, al fine di consentire, per un verso, il trasferimento della proprietà degli immobili anche a un soggetto terzo indicato dall'affidatario e, per altro verso, di prevedere la presentazione di un'idonea garanzia fideiussoria per permettere il trasferimento prima dell'ultimazione dei lavori. Nel dettaglio, si modifica





Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

il comma 1 al fine di stabilire che il bando di gara possa prevedere a titolo di corrispettivo, totale o parziale, il trasferimento della proprietà di beni immobili appartenenti all'amministrazione aggiudicatrice oltre che all'affidatario anche a soggetto terzo da questo indicato, purché in possesso dei prescritti requisiti di cui all'art. 80 del Codice. Considerando che, ai sensi del codice civile, per la valida conclusione del contratto a favore di terzo il soggetto stipulante/affidatario deve avere un interesse, anche di tipo non patrimoniale, che giustifica sul piano causale l'attribuzione patrimoniale al terzo, nella specie consistente nel trasferimento del diritto di proprietà, si è inserito il riferimento espresso all'interesse del soggetto stipulante/affidatario a rendere il terzo beneficiario del trasferimento. Si è poi introdotto il comma 2-bis, considerando che, essendo stati abrogati, senza riproduzione, l'art. 53, comma 11, del Codice del 2006 e l'art. 112 del regolamento n. 207 del 2010, non è più prevista una disposizione che individua il soggetto competente a stimare gli immobili, al fine di indicarli nel bando di gara quali corrispettivi per le opere. Al riguardo, è stato quindi previsto, ai fini della determinazione del prezzo complessivo da porre a base di gara, che il valore dei beni immobili da trasferire sia stabilito dal RUP sulla base del valore di mercato determinato tramite i competenti uffici titolari dei beni immobili oggetto di trasferimento. Al comma 3, in considerazione del fatto che la garanzia fideiussoria richiesta resta in essere per tutta la durata dell'appalto e di fatto garantisce la restituzione dell'immobile in caso di inadempienza contrattuale, essendo anzi svincolata progressivamente, non ritenendosi opportuno un riferimento generico alle modalità della garanzia provvisoria, si è previsto che la garanzia fideiussoria sia rilasciata dai soggetti a cui compete il rilascio della garanzia fideiussoria per la partecipazione alla procedura a corredo dell'offerta di cui all'articolo 93, comma 3, del Codice. Tali soggetti sono intermediari bancari o assicurativi, che rispondono ai requisiti di solvibilità previsti dalle leggi che ne disciplinano le rispettive attività, o intermediari finanziari iscritti nell'albo di cui all'art. 106 del D.Lgs. 1° settembre 1993, n. 385, recante il Testo unico bancario, che svolgono in via esclusiva o prevalente attività di rilascio di garanzie e che sono sottoposti a revisione contabile da parte di una società di revisione iscritta nell'albo previsto dall'art. 161 del D.Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, recante il Testo unico dell'intermediazione finanziaria. Si precisa, infine, che è possibile ora la presentazione di qualsiasi tipo di garanzia fideiussoria, senza limitarla, come in precedenza, alla sola fideiussione assicurativa ("polizza").

Nell'ambito delle procedure di affidamento previste dall'art. 181 del Codice, si prevede che l'amministrazione aggiudicatrice eserciti il controllo sull'attività dell'operatore



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

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, verificando in particolare la permanenza in capo all'operatore economico dei rischi trasferiti, essendo l'operatore economico tenuto a collaborare ed alimentare attivamente tali sistemi. Secondo tali Linee guida, adottate con Deliberazione del 28 marzo 2018, con riguardo al trasferimento dei rischi all'operatore economico, le Amministrazioni aggiudicatrici, fra l'altro, devono identificare e valutare gli specifici rischi connessi alla costruzione e gestione dell'opera o del servizio oggetto del contratto di PPP. Ai fini della valutazione della capacità di gestione del singolo rischio occorre verificare la possibilità per ciascuno dei partner del progetto di adottare misure idonee a ridurre gli effetti negativi di tali eventi, ad esempio attraverso polizze di assicurazione. Con riguardo alla corretta definizione delle clausole contrattuali, si evidenzia come il contratto costituisca il principale strumento di garanzia per un'efficiente esecuzione, una corretta allocazione dei rischi tra le parti e per il mantenimento in capo all'operatore economico del rischio allo stesso trasferito, nonché per evitare possibili riclassificazioni finanziarie ex post dell'operazione di partenariato da «fuori» a «dentro» il bilancio dell'amministrazione. A tal fine, le Linee guida invitano le Amministrazioni a prestare particolare attenzione e cura nella redazione delle clausole contrattuali, affinché le stesse siano formulate in modo da assicurare il raggiungimento dei predetti obiettivi, ricordando come, in particolare, il trasferimento dei rischi al privato impone la presenza di adeguate previsioni contrattuali in tema di Service Level Agreement (SLA) e di penali basate su criteri di valutazione oggettivi e certi, mediante l'elaborazione preventiva di KPI determinati in relazione ai contenuti e alle caratteristiche dello specifico contratto o monitorati dalla regolazione di settore.

Per quanto concerne l'evoluzione giurisprudenziale in materia di PPP, le prime sentenze aventi ad oggetto anche il nuovo Codice emanato nel 2016 hanno contribuito a chiarire, in taluni casi, l'ambito di applicabilità e l'operatività delle singole disposizioni.

Si è, innanzitutto, potuto precisare come l'art. 183 del D.Lgs. n. 50 del 2016 preveda due fattispecie di finanza di progetto: la prima nella quale, ad iniziativa dell'ente pubblico, viene posto a base di gara un progetto di fattibilità, predisposto dall'amministrazione aggiudicatrice, per la realizzazione di lavori già inseriti negli strumenti di programmazione; la seconda nella quale operatori economici possono presentare alle Amministrazioni aggiudicatrici proposte relative alla realizzazione in



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

concessione di lavori pubblici non presenti negli strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrice (T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. III, 13 gennaio 2017, n. 110).

In particolare, nella prima fase, limitata alla proposta di iniziativa privata, la valutazione di tale proposta risulta essenzialmente discrezionale e richiede un giudizio di rispondenza dell'opera da realizzarsi all'interesse pubblico nonché dei costi di realizzazione e di gestione dei contrapposti benefici rivenienti al soggetto pubblico, essendo la finalità di tale prima fase della procedura quello di addivenire alla puntuale definizione dell'interesse pubblico, attraverso la valutazione della fattibilità delle proposte presentate (Cons. Stato, Sez. III, 2 agosto 2017, n. 3872).

Con riguardo, più in generale, alla potestà di scelta delle Amministrazioni sui mezzi da impiegare per realizzare le opere di interesse pubblico, è stato affermato, anche in riferimento a fatti governati dal previgente Codice, come il ricorso alla finanza di progetto, traducendosi in scelte interne dell'Amministrazione, sia in realtà caratterizzato da un'ampia discrezionalità dell'Amministrazione, che è sindacabile in sede giurisdizionale solamente sotto il profilo della palese illogicità: ciò anche considerando come la scelta del promotore sia volta alla ricerca non solo di un contraente, ma anche di una proposta, che integri l'individuazione e la specificazione dell'interesse pubblico di volta in volta perseguito (T.A.R. Friuli-V. Giulia, Trieste, Sez. I, 8 marzo 2017, n. 90).

Premesso che è lo stesso Legislatore ad aver individuato fasi distinte per ciò che riguarda l'individuazione del promotore e della proposta di pubblico interesse e per ciò che riguarda l'approvazione del progetto preliminare da parte del CIPE, contemplando peraltro in modo espresso l'ipotesi della mancata approvazione da parte del Comitato interministeriale, si precisa come anche una volta dichiarata di pubblico interesse una proposta di realizzazione di lavori pubblici, ed individuato quindi il promotore privato, l'Amministrazione non sia per ciò stesso tenuta a dare corso alla procedura di gara per l'affidamento della relativa concessione. Risulta, infatti, legittima l'esclusione del progetto presentato dal promotore nel caso di legittima valutazione negativa in ordine anche ad uno soltanto dei parametri di valutazione, spettando all'amministrazione precedente stabilire se il progetto proposto risulti in generale idoneo a soddisfare l'interesse pubblico al cui perseguimento la procedura è nel suo complesso finalizzata. Pur riconoscendo che, successivamente alla dichiarazione della proposta come di pubblico interesse, il promotore vanta una posizione differenziata e che l'Amministrazione precedente non può esercitare una sorta di "immanente *jus*



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

*poenitendi*" in modo indistinto ed arbitrario, secondo la giurisprudenza non si può comunque affermare che la tutela della posizione del promotore risulti a tal punto garantita da rendere sostanzialmente intangibile tale posizione, potendo sempre l'Amministrazione pervenire a un diverso esito a condizione che non travalichi i generali limiti della congruità, della ragionevolezza e della tutela dell'affidamento incolpevole (Cons. Stato, Sez. V, 13 marzo 2017, n. 1139).

In successiva fase della procedura, una volta che i soci abbiano costituito la società di progetto e questa sia subentrata nel rapporto di concessione all'aggiudicatario, diventando concessionaria a legittimo titolo derivato, qualsiasi altro soggetto terzo diventa estraneo al rapporto di concessione (Cons. Stato, Sez. III, 15 novembre 2017, n. 5294).

Con riguardo al trattamento contabile ai fini della finanza pubblica, è stato rilevato come l'art. 75 del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, introdotto dal D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126, abbia aggiunto il leasing finanziario all'elenco delle operazioni rientranti nell'indebitamento ai sensi dell'art. 3, comma 17, legge 24 dicembre 2003, n. 350, a decorrere da quelle stipulate dal 1° gennaio 2015. Tale presunzione, valida in generale, può tuttavia essere superata ove, dal combinato disposto degli artt. 3, comma 1, lett. eee), e 180, comma 8, del D.Lgs. n. 50 del 2016, emerga il trasferimento del rischio di costruzione dell'opera in capo all'operatore terzo, oltre a quello di disponibilità o, nel caso di servizi redditivi, di quello di domanda degli stessi, rientrando, in tal caso, tra le operazioni di partenariato pubblico-privato (Corte conti, Sez. Autonomie, delibera 23 giugno 2017, n. 15). I contratti di leasing finanziario per i quali non ricorrono gli aspetti tipici del partenariato pubblico privato, essendo i rischi relativi allocati prevalentemente sull'Ente committente, rientrano nell'accezione dell'indebitamento; ciò alla luce del disposto dell'art. 75 del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, introdotto dal D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126. In tal caso la relativa contabilizzazione, prevista secondo il c.d. "metodo finanziario", comporta la rilevazione di un debito pari al valore del cespite, iscrivibile tra le entrate per accensioni di prestiti, a fronte di quella correlativa tra le spese di investimento; né gli importi possono essere frazionati temporalmente (Corte dei Conti, Lombardia, Sez. contr., delibera 19 settembre 2017, n. 248).



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

### 3. L'ATTIVITÀ DI ASSISTENZA ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Come noto, con l'entrata in vigore della Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità 2016), il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento per la politica economica ha assunto le funzioni e le competenze della Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP), istituita presso il CIPE dall'art. 7 della legge n. 144/1999, soppressa *"al fine di razionalizzare e ridurre i costi delle strutture tecniche del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri"* (art. 1, co. 589).

Attualmente, pertanto, il DIPE ha tra i propri principali compiti istituzionali l'assistenza e il supporto a tutte le Pubbliche amministrazioni centrali e locali che ne facciano richiesta, nelle diverse fasi dei procedimenti che prevedano il coinvolgimento di risorse private per la realizzazione e/o gestione di infrastrutture pubbliche o servizi pubblici.

Tale attività di assistenza e supporto viene perseguita con l'intento di identificare iniziative secondo le logiche del PPP, utilizzando gli strumenti giuridici e le procedure più idonee ai casi concreti.

A tal proposito, la concreta applicazione del D.Lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii. (cfr. cap. 2 della presente Relazione) ha reso l'attività di assistenza particolarmente rilevante ed utile per tutte le Pubbliche amministrazioni, in quanto il 2017 rappresenta di fatto il primo anno di piena operatività delle regole introdotte dal succitato Codice. Il lavoro svolto nel 2018 rientra poi nell'ottica di una prosecuzione del percorso di interpretazione intrapreso.

Ciò premesso, nel corso del 2017 e del 2018 sono state effettuate dal DIPE assistenze che hanno riguardato le operazioni in PPP in tutte le fasi, dalla programmazione all'esecuzione. In particolare, n. 20 nel 2017 e n. 22 nel 2018.

Nel corso del 2017, in continuità con gli scorsi anni e con l'attività precedentemente svolta dall'Unità tecnica finanza di progetto, le Amministrazioni che hanno maggiormente fruito dell'assistenza su PPP e Project Financing sono state quelle comunali (con più del 70 per cento delle richieste all'attivo), a seguire le Aziende Sanitarie Locali, le Amministrazioni regionali e provinciali, etc..



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

---

Anche nel 2018 si assiste ad una prevalenza delle Amministrazioni comunali in merito alle richieste di PPP (con circa il 70 per cento delle richieste all'attivo), ma si evidenzia anche l'apporto fornito alle Amministrazioni centrali dello Stato, Regioni e Provincie, nonché all'Università e ad Autorità Portuali.

L'attività di assistenza prestata dal DIPE alle Amministrazioni che ne hanno fatto richiesta ha avuto ad oggetto la valutazione di aspetti di natura tecnica, giuridica ed economico-finanziaria, relativa a progetti per la realizzazione di opere pubbliche e per la gestione dei servizi ad esse connessi attraverso contratti di PPP.

Tale attività si è concretizzata per lo più attraverso la redazione di pareri emessi sulla base della documentazione messa a disposizione dalle Amministrazioni richiedenti e delle informazioni dalle stesse fornite, anche nel corso di incontri svoltisi presso la sede del DIPE.

In generale, la richiesta di assistenza è stata finalizzata ad ottenere il supporto per la redazione di progetti di fattibilità, per la valutazione delle proposte/offerte in sede di procedura, sino alla negoziazione dei contratti o alla revisione di quest'ultimi.

Al fine di procedere ad una trattazione più dettagliata dell'argomento, si ritiene opportuno distinguere le assistenze effettuate nel 2017 e nel 2018, mediante l'utilizzo di tabelle riassuntive e sintetiche esposizioni dei Pareri più rilevanti.



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

Di seguito la tabella riassuntiva della attività di assistenza svolta dal DIPE nel 2017.

| ASSISTENZE                              | OGGETTO  |
|---|--|
| Comune di Chianciano Terme              | Centro Polisportivo Comunale   |
| Comune di Tarvisio (UD)                 | Realizzazione nuovi immobili relativi al sistema turistico integrato del Comune di Tarvisio  |
| Comune di Ospitaletto (BS)              | Riqualificazione complesso sportivo ricreativo del Comune di Ospitaletto. Richiesta di Valutazione PPP, allocazione dei rischi   |
| Comune di Bernareggio (MB)              | Ristrutturazione e ripristino ex Municipio. Palazzo Landriani  |
| Provaglio D'Iseo (BS)                   | Nuova palestra polivalente   |
| ASL Asti                                | Realizzazione di Presidio Sanitario Territoriale della Valle Belbo   |
| Comune di Forlì                         | Fornitura vettore termico con efficientamento energetico per stabili comunali  |
| Comune di Orio al Serio (BG)            | Quesito su Progetto PPP per realizzazione di palestra  |
| Comune di Orio al Serio (BG)            | Progetto PPP per realizzazione di palestra. Richiesta parere su revisione documentazione effettuata in relazione alle indicazioni contenute nel Parere DIPE 2053 P del 20_4_2017   |
| Comune di Rieti                         | Richiesta assistenza su 4 Progetti di PF di iniziativa privata riguardanti l'ampliamento di cimiteri   |
| Comune di Caldiero (VR)                 | Valorizzazione "Terme di Giunone" - copertura piscina olimpionica  |
| Comune di Ragalna (CT)                  | Impianti di pubblica illuminazione   |
| ATO Veronese                            | Potenziamento depuratore esistente e realizzazione piattaforma per il trattamento di rifiuti idrici  |
| Comune di Tortona (AL)                  | Ampliamento cimitero urbano e cimitero frazionale di Mombisaggio. Dichiarazione di pubblico interesse ed approvazione della proposta e del progetto preliminare in essa contenuto  |
| Comune di Forlì 2                       | Concessione dei servizi energetici degli edifici del Comune mediante interventi di adeguamento ed efficientamento energetico degli edifici e degli impianti.   |
| Regione Marche                          | Concessione progettazione ed esecuzione nuova costruzione e gestione servizi non sanitari e commerciali dell'Ospedale "Marche Nord"  |
| Comune di Ragalna (CT)<br>Il assistenza | Impianti di pubblica illuminazione. Richiesta valutazione Relazione della Società promotrice   |
| Provincia Campobasso                    | Procedura per la scelta di un progetto di fattibilità tecnica ed economica relativo alla gestione del servizio di energia termica, gestione del servizio energia elettrica ecc. edifici di competenza della Provincia (scuole, sedi istituzionali e illuminazione viabilità) |
| Comune di Crevoladosola (VCO)           | Lavori di recupero del corpo di fabbrica ex Palazzetto dello sport da destinare a Scuola elementare e palestra. Richiesta di parere in merito al corretto trasferimento dei rischi in capo all'offerente   |
| ASST Cremona                            | Richiesta di parere in merito alla proposta di PPP ricevuta dal promotore circa la gestione, l'esercizio, la manutenzione, la fornitura di combustibile negli impianti di riscaldamento e condizionamento dei presidi aziendali  |



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

Di seguito la tabella riassuntiva delle attività di assistenza svolte dal DIPE nel 2018.

| ASSISTENZE   | OGGETTO  |
|--|--|
| Regione Marche   | Proposta di progettazione esecutiva, esecuzione dei lavori di nuova costruzione, gestione di alcuni servizi non sanitari e commerciali dell'ospedale "Marche Nord".  |
| Università di Milano   | Proposta di realizzazione del Campus Scientifico dell'Università degli Studi di Milano in area Expo  |
| Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale – Porti di Venezia e Chioggia | Riequilibrio economico finanziario della concessione di progettazione, costruzione e gestione di una piattaforma logistica per l'espletamento dei servizi a supporto dell'attività del Terminal Autostrade del Mare (Venezia Porto Marghera)                                   |
| Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti   | Proposta di PPP – stampa centralizzata, consegna/recapito di patenti e duplicati delle carte di circolazione   |
| Autorità di Sistema Portuale del Tirreno Settentrionale                                      | Forme di collaborazione pubblico-privata per la realizzazione dei lavori di dragaggio della Darsena Morosini   |
| Comune di Guardalfiera (CB)  | Proposta di gestione e manutenzione di impianti di pubblica illuminazione  |
| Comune di Longare (VI)   | Proposta di affidamento in concessione degli interventi di efficientamento energetico, riqualificazione tecnologica e gestione degli impianti di pubblica illuminazione  |
| Comune di Pomigliano d'Arco (NA)   | Riequilibrio della concessione per la progettazione, costruzione e gestione per la sistemazione di aree ferroviarie ed industriali dismesse in Pomigliano D'Arco.  |
| Comune di Caldiero (VR)  | Concessione per riqualificazione e valorizzazione dell'area termale denominata "Terme di Giunone"  |
| Comune di Manoppello (PE)  | Affidamento in concessione della progettazione e completamento dell'Interporto Val Pescara   |
| Comune di Bernareggio (MB)   | Locazione finanziaria per ristrutturazione e ripristino ex Municipio   |
| Comune di Terranuova Bracciolini (AR)  | Procedura di PPP per riqualificazione pubblica illuminazione   |
| Comune di Ascoli Piceno  | Incidenza dei fondi comunitari sul limite della contribuzione pubblica indicata dall'art. 180 comma 6 del D.lgs. n. 50/2016  |
| Comune di Forlì  | Concessione per gestione di servizi energetici mediante realizzazione di interventi di adeguamento ed efficientamento energetico degli edifici e degli impianti.   |
| Comune di Follonica (GR)   | Concessione per progettazione, realizzazione e gestione dei nuovi parcheggi, nonché gestione dei parcheggi a pagamento.  |
| Comune di Ponte San Pietro (BG)  | Interventi di adeguamento normativo e di miglioramento dell'efficienza energetica degli impianti di illuminazione pubblica   |
| Provincia di Nuoro   | Concessione per l'affidamento del servizio di energia e di gestione integrata degli impianti termici, impianti elettrici, impianti antincendio, impianti elevatori ed impianti fotovoltaici degli stabili di proprietà della Provincia di Nuoro, mediante finanza di progetto. |
| Comune di Tortona (AL)   | PPP per ampliamento del cimitero urbano comunale   |
| Comune di Asti   | PPP per la realizzazione e gestione di una piattaforma tecnologica e applicativa in ambito Smart City per i servizi informativi, l'ampliamento di iniziative turistiche e di marketing e il potenziamento dei servizi per lo sviluppo "dell'ecosistema turistico astigiano,    |
| Comune di Follonica (GR)   | Proposta di concessione per progettazione, realizzazione e gestione di una scuola di musica nell'ambito dell'area comunale   |
| Abbanoa S.p.A. – Gestore del Servizio Idrico Integrato della Regione Sardegna                | Proposta di iniziativa privata per l'affidamento in concessione della depurazione di impianti energivori   |
| Comune di Valeggio sul Mincio  | Locazione finanziaria e centro sportivo comunale   |





Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

In particolare, il DIPE (mediante i propri esperti) ha fornito assistenza attraverso, tra l'altro, le seguenti specifiche attività:

- a. verifica dell'elaborazione del Piano Economico Finanziario (PEF) e del corretto calcolo dei relativi indici di redditività e bancabilità per l'equilibrio del Piano;
- b. verifica della corretta impostazione nella redazione del progetto di fattibilità per quanto riguarda gli aspetti economico finanziari, tecnici e giuridici;
- c. risposta a quesiti puntuali, quali: i) interpretazione normativa; ii) scelta della forma contrattuale e procedurale più idonea per la realizzazione di un progetto;
- d. valutazione della documentazione predisposta dall'amministrazione aggiudicatrice (contratto, PEF, etc.), da porre a base di gara per l'affidamento dei contratti.

La gran parte delle richieste pervenute si è riferita - indipendentemente dalla fase del procedimento - alla trattazione di questioni specifiche su casi concreti, in merito ai quali il DIPE ha svolto, caso per caso, oltre che un lavoro di inquadramento e chiarimento normativo, anche approfondimenti giurisprudenziali, nonché analisi e valutazioni puntuali relativamente ai vari documenti presentati dalle Amministrazioni interessate.

Il DIPE, inoltre, ha analizzato i piani economico-finanziari redatti dalle Amministrazioni e, in taluni casi, ha predisposto piani esemplificativi, motivando nello specifico le indicazioni fornite e rappresentando, nei casi in cui si sono prospettate diverse alternative, i pro e i contro delle stesse.

In tal modo, il DIPE ha posto le Amministrazioni nelle condizioni di poter individuare le procedure più idonee per il proseguimento delle proprie attività e, quindi, adottare tutte quelle azioni necessarie per risolvere al meglio le problematiche emerse.

Le questioni di PPP esaminate sono riconducibili a operazioni nei seguenti ambiti:

- impianti sportivi e strutture ricettivo-turistiche;
- edilizia sanitaria, sociale e pubblica, cimiteri;
- servizi energetici, adeguamento ed efficientamento energetico;
- parcheggi pubblici;
- pubblica illuminazione;
- infrastrutture in ambito portuale;
- depurazione e trattamento di rifiuti idrici.



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

Con specifico riferimento agli ambiti citati, nel 2018 si registra un incremento delle richieste di assistenza concernenti gli interventi di efficientamento energetico, che appare rilevante nell'ottica di utilizzi innovativi ad iniziativa privata dell'istituto del *Project Financing*.

Diverse richieste hanno riguardato le procedure previste dall'art. 183 del Codice dei contratti pubblici (rubricate "*Finanza di Progetto*"), sia con riferimento alla procedura a fase unica sia con riguardo – in molti casi – alla procedura con proposta spontanea, quest'ultima finalizzata a favorire l'iniziativa privata, per opere non inserite da parte dell'Amministrazione negli strumenti di programmazione. Talune richieste hanno riguardato proposte di "*Locazione Finanziaria*".

Nella fase prodromica alla pubblicazione del bando di gara per l'affidamento di contratti di PPP, il DIPE ha fornito assistenza alle Amministrazioni soprattutto nell'interpretazione delle norme di legge che regolano le complesse procedure di aggiudicazione, nonché per la valutazione di prefattibilità finanziaria dell'iniziativa, fornendo gli elementi necessari per superare talune problematiche riguardanti il bando, il contratto, l'allocazione dei rischi, i disciplinari di gara e il piano economico finanziario.

Nella fase di valutazione delle proposte/offerte, invece, l'ausilio del DIPE ha riguardato principalmente la predisposizione degli strumenti metodologici per la verifica tecnica, economico-finanziaria e giuridico-amministrativa delle proposte/offerte ricevute. Anche in questa fase è stata necessaria un'approfondita analisi e valutazione degli atti trasmessi dagli istanti, per i quali il DIPE ha fornito consulenza di natura giuridico-amministrativa, relativamente alla corretta interpretazione delle norme e degli obiettivi di *policy* perseguiti dalle procedure scelte – richiamando peraltro i più recenti orientamenti giurisprudenziali in materia – nonché di natura economico-finanziaria relativamente ai PEF predisposti dagli offerenti e tecnica con riferimento alla documentazione rilevante.

Ulteriore ambito di attività è stato quello relativo alla valutazione di ipotesi di riequilibrio di concessioni già in essere.

Le questioni sottoposte al DIPE hanno principalmente riguardato:

- valutazione di proposte relative a procedure di finanza di progetto;



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

- valutazione di proposte relative a procedure di locazione finanziaria;
- analisi di problematiche connesse alle modalità di finanziamento dell'opera;
- analisi PEF attinente alla fase progettuale e finalizzata a una corretta analisi di fattibilità finanziaria (AFF) dell'intervento;
- analisi e valutazione dell'impostazione di calcolo alla base del PEF predisposto dall'amministrazione;
- analisi della corretta individuazione dei rischi, con particolare riferimento ai rischi di costruzione, finanziari, di domanda e di disponibilità;
- analisi della corretta contabilizzazione delle operazioni in PPP.

Tra le assistenze fornite dal DIPE nel 2017 si richiamano quelle a:

- Regione Marche, nella valutazione della proposta di finanza di progetto per la progettazione definitiva ed esecutiva, l'esecuzione dei lavori di nuova costruzione e la gestione di alcuni servizi non sanitari e commerciali dell'Ospedale Marche Nord, presentata ai sensi dell'art. 183 co. 15 del d.lgs. n. 50/2016. In tal senso, il DIPE si è soffermato sugli aspetti riguardanti l'equilibrio del Piano Economico Finanziario, presupposto essenziale per una corretta ed effettiva valutazione e allocazione dei rischi connessi ai contratti PPP;
- ATO Veronese, in merito a un'operazione di Finanza di Progetto che la Società consortile Acque Veronesi s.c.a.r.l, in qualità di Gestore del Servizio Idrico Integrato nell'Ambito Territoriale Ottimale Veronese, intendeva porre in essere quale Concedente (ai sensi della procedura prevista dai commi 1-14 dell'art. 183 del D.lgs. n. 50/2016), i lavori per l'adeguamento, il potenziamento e la gestione dell'Impianto di depurazione di San Piero in Cariano, nonché la progettazione, la realizzazione e la gestione di una Piattaforma per il trattamento di rifiuti liquidi. In tal senso, il DIPE ha suggerito alcuni adeguamenti dello schema di piano economico finanziario, in linea con le corrette prassi operative, nonché in coerenza con le caratteristiche dell'opera disciplinata in convenzione, con riferimento ai profili di contribuzione pubblica;
- Azienda Sanitaria Locale di Asti, per una preliminare analisi di fattibilità economica finanziaria, al fine di vagliare l'ipotesi di completamento del Presidio ospedaliero territoriale della Valle Bembo mediante il Project financing. Il DIPE ha operato un'analisi dei profili economico-finanziari, salva un'attenta



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

valutazione volta ad evitare il c.d. “*downside case*”, ovvero difficoltà determinate dal contestuale incremento dei costi di costruzione e di gestione;

- Provincia di Campobasso, per la valutazione di una proposta di finanza di progetto ai sensi dell'art. 183 co. 15 del d.lgs. n. 50/2016 per la gestione del servizio di energia termica, gestione del servizio di energia elettrica, gestione e manutenzione degli impianti idrici, antincendio, di sicurezza ordinari e straordinari, e riqualificazione energetica degli impianti e degli edifici di competenza provinciale (scuole, sedi istituzionali e illuminazione viabilità). Nel parere in esame, il DIPE ha invitato l'Amministrazione ad approfondire le questioni relative al canone di disponibilità ed all'equilibrio-economico finanziario, tenendo conto della disciplina convenzionale, in linea con le corrette prassi in termini di allocazione del rischio operativo;
- Comune di Crevoladossola (VB), per la valutazione della proposta di locazione finanziaria di opera pubblica ex art. 183, commi 15 e 16, del D.lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii. (operazione di “leasing immobiliare in costruendo”), avente ad oggetto la realizzazione dei lavori di recupero del corpo di fabbrica dell'ex palazzetto dello sport da destinare a scuola elementare e palestra ad uso scolastico, compresi i profili progettuale e gestionale, mediante riconversione della struttura esistente sita in territorio comunale. In particolare, il perimetro della richiesta dell'Amministrazione ha riguardato la valutazione sul corretto trasferimento dei rischi in capo al soggetto privato.

Tra le assistenze fornite dal DIPE nel 2018 si richiamano quelle a:

- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in merito ad una proposta di Partenariato Pubblico Privato (ex art. 183 co. 15 del d.lgs. n. 50/2016) per l'affidamento in concessione delle attività di personalizzazione, stampa, imbustamento, inscatolamento e consegna di patenti e duplicati delle carte di circolazione, con la possibilità di utilizzare le strutture e i macchinari esistenti - adeguati con investimenti specifici - per altre attività di natura privata, al fine di estendere il ciclo produttivo ad altre tipologie di carte plastiche (quali, ad esempio, carte di credito/debito, carte fedeltà, carte SIM e altre carte *contact* e *contactless*). Il DIPE ha analizzato la proposta sottoposta, suggerendo adeguamenti. Sono stati recepiti taluni dei detti suggerimenti; infatti, il proponente: si è dichiarato disponibile ad assumersi gli oneri di manutenzione straordinaria del centro stampa e si è impegnato ad effettuare una valutazione



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

sismica in sede di attuazione degli interventi di variazione della logistica dei locali; ha ridotto al 9,8 il tasso interno di rendimento; ha accettato l'introduzione in convenzione di ulteriori ipotesi di risoluzione contrattuale, etc.. In esito a tali modificazioni il Dipe ha nuovamente analizzato i documenti della proposta formulando ulteriori osservazioni al piano economico finanziario, allo schema di convenzione ed ai documenti tecnici. In particolare, con riferimento ai detti documenti tecnici, il Dipe ha analizzato gli interventi proposti (sul piano infrastrutturale, sui macchinari, sui sistemi di gestione della produzione e di monitoraggio dei servizi). Relativamente al Piano economico finanziario, poi, il Dipe ha suggerito di valutare il grado di prevedibilità dei ricavi connesso al rischio operativo di concessione, nonché la certezza dei risparmi proposti; il tutto al fine di verificare la percorribilità del modello concessorio. Infine, ha suggerito ulteriori modifiche alla convenzione in linea con le corrette prassi operative, anche alla luce della vigente normativa sui beni pubblici concessi in comodato d'uso gratuito;

- Università di Milano, per la valutazione di una proposta di finanza di progetto ai sensi dell'art. 183 co. 15 del d.lgs. n. 50/2016 per la realizzazione del Campus Scientifico dell'Università degli Studi di Milano in area Expo. Nel parere in esame, il DIPE ha analizzato la proposta ed i relativi profili giuridici (convenzione) ed economici (piano economico finanziario). Ha così suggerito possibili modifiche, in linea con le corrette prassi in termini di allocazione del rischio operativo. In particolare, con riferimento allo schema di convenzione, ha rappresentato l'opportunità di: dettagliare maggiormente gli indicatori di equilibrio economico-finanziario, nonché una procedura per la revisione del piano economico finanziario; allocare in maniera più adeguata i rischi ambientali in capo al concessionario; implementare il sistema delle penali;
- Autorità di Sistema Portuale del Mar Adriatico Settentrionale – Porti di Venezia e Chioggia, per la valutazione dell'ipotesi di riequilibrio economico finanziario della concessione di progettazione, costruzione e gestione di una piattaforma logistica per l'espletamento dei servizi a supporto dell'attività del Terminal Autostrade del Mare (Venezia Porto Marghera). Il Dipe ha operato un'analisi delle condizioni per il prospettato riequilibrio alla luce della normativa applicabile *ratione temporis* alla concessione in essere. Inoltre, ha esaminato le proposte di modifica alla convenzione, formulando suggerimenti relativamente alla corretta allocazione del rischio operativo in capo al concessionario. Infine,



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

- ha esaminato il Piano economico finanziario oggetto di riequilibrio, individuando specifiche voci da verificare da parte dell'Autorità concedente;
- Regione Marche, per la valutazione della nuova proposta di finanza di progetto (presentata ai sensi dell'art. 183 co. 15 del d.lgs. n. 50/2016) sulla progettazione definitiva ed esecutiva, l'esecuzione dei lavori di nuova costruzione e la gestione di alcuni servizi non sanitari e commerciali dell'Ospedale Marche Nord; si tratta di una proposta differente rispetto a quella di diverso operatore oggetto del precedente parere del 2017. In tal senso, il DIPE ha analizzato la nuova proposta, soffermandosi sugli aspetti riguardanti l'equilibrio del Piano Economico Finanziario, con particolare riferimento agli indicatori utilizzati ed alla verifica della redditività espressa dal progetto. Inoltre, sono state suggerite modifiche allo schema di convenzione con specifico riguardo alla patologia del rapporto (penali, risoluzione, etc.), alla regolazione dei servizi commerciali ed all'erogazione di contributi, etc.;
  - Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale, per la valutazione di possibili forme di collaborazione pubblico-privata finalizzate alla celere realizzazione dei lavori di dragaggio della Darsena Morosini del Porto di Livorno, mediante affidamento al concessionario demaniale marittimo della mera esecuzione delle procedure di gara, ferma restando in capo all'Autorità l'integrale copertura degli oneri conseguenti la gara. Il DIPE ha analizzato la fattispecie, suggerendo all'Amministrazione possibili soluzioni (pattuizione aggiuntiva, con cui attribuire alla preesistente STU la competenza ad affidare i lavori oggetto di finanziamento pubblico, etc.) coerenti con le finalità perseguite e col vigente quadro normativo sui beni demaniali marittimi in concessione.

#### **4. IL TRATTAMENTO CONTABILE DELLE OPERAZIONI DI PPP**

Nel periodo 2017-2018 è proseguita la collaborazione tra il DIPE e l'ISTAT - tramite accordo - per il monitoraggio dell'impatto sul debito e sul deficit pubblico delle operazioni di partenariato pubblico privato comunicate al DIPE, ai sensi dell'articolo 44, comma 1-bis del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1 della legge 28 febbraio 2008, n. 31 finalizzato all'acquisizione e all'archiviazione della documentazione prodotta e trasmessa dalle amministrazioni pubbliche in materia di PPP (contratti, allegati tecnici, capitolati, piani



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

economico-finanziari), nonché al successivo sostegno all'ISTAT, da parte del DIPE, nella valutazione della documentazione stessa. Fin dal 2009, le operazioni oggetto di tale monitoraggio riguardano i contratti di partenariato pubblico privato che si riferiscono alla realizzazione e alla gestione di opere pubbliche o di pubblica utilità, dove l'amministrazione è il principale acquirente dei servizi offerti attraverso l'infrastruttura stessa.

La classificazione *on/off balance* delle operazioni comunicate al DIPE dalle amministrazioni aggiudicatrici viene svolta da parte dell'ISTAT, con il supporto del DIPE stesso con riferimento all'analisi tecnica della documentazione trasmessa.

Con riferimento a tali operazioni, Eurostat – come indicazione generale – prescrive che gli *assets* oggetto dei contratti di PPP non siano classificati come attivi pubblici e, pertanto, non debbano essere registrati nel bilancio pubblico quando vi sia un sostanziale trasferimento dei rischi di progetto al soggetto privato.

Come segnalato nella relazione dell'anno 2016, il DIPE e l'ISTAT, hanno lavorato per inserire alcuni elementi di miglioramento nel proprio accordo. In particolare, il Comitato tecnico di gestione composto da tre membri dell'ISTAT e tre membri del DIPE, ha svolto i lavori di competenza con regolarità anche al fine di meglio specificare i termini dell'accordo per una maggiore efficacia e fruibilità nella trasmissione dei dati.

Ciò posto il D.Lgs. n. 50 del 2016 e ss.mm.ii., all'art. 3, comma 1, lettera e), nel definire il «contratto di partenariato pubblico privato», specifica che a tali contratti si applicano, per i soli profili di tutela della finanza pubblica, i contenuti delle decisioni Eurostat. Il combinato disposto delle norme sopra citate conferma i descritti obblighi di comunicazione delle operazioni in PPP.

Parallelamente la numerosità dei contratti di PPP inviati al DIPE ha subito nel tempo dapprima un decremento: nel 2017 si è registrata infatti una sola segnalazione, nel 2018 due segnalazioni.

Per quanto sopra, al fine di garantire la corretta applicazione della normativa vigente, anche a seguito dell'entrata in vigore del D.lgs. 50/2016 e ss.mm.ii., il DIPE e l'ISTAT stanno valutando l'attivazione di percorsi volti ad implementare la fattiva collaborazione dei soggetti coinvolti nelle operazioni di PPP, in relazione alla comunicazione di dati di tali operazioni, secondo le modalità stabilite dalla relativa circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri.



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

Dal 2016 è pubblicato, sul sito *web* dell'Eurostat, l'ultimo aggiornamento della versione del Manuale sul disavanzo e sul debito pubblico (MGDD - "Manuale"), che dedica come di prassi la parte VI capitolo 4 alle *Public Private Partnership*. Al fine di fornire maggiori chiarimenti e indicazioni per una corretta classificazione *on/off balance* di un *asset* oggetto di un contratto di PPP, il capitolo recepisce alcune novità regolamentari.

Il problema statistico chiave, come noto, è la classificazione delle attività coinvolte nel contratto PPP. Le risorse coinvolte in un PPP possono essere considerate beni non pubblici, nei conti nazionali, solo se vi è una forte prova che il partner sopporta simultaneamente la maggior parte dei rischi e dei benefici derivanti dal PPP. Pertanto, l'analisi della ripartizione del rischio e dei benefici tra la Pubblica Amministrazione e il partner privato devono essere considerati come la questione centrale.

L'MGDD 2016 oltre a dedicare maggiore attenzione alle caratteristiche dei PPP, rispetto alla precedente versione, soprattutto in ordine alle conseguenze inerenti l'interruzione di contratto nella fase di costruzione, introduce alcune novità, nella parte al trattamento contabile delle operazioni di PPP, focalizzabili nei punti seguenti: i) il finanziamento statale acquista valore determinante nella versione 2016, rispetto alla versione precedente, per la valutazione in ordine all'allocazione del rischio ed alla conseguente iscrizione delle attività *on-off balance* (nell'ultima versione si parla di "fattibilità" del progetto, anche con riferimento alle garanzie concedibili dalla PA, laddove nella versione 2014 si faceva riferimento alla "redditività" del progetto); ii) se il rischio di costruzione è a carico della Pubblica Amministrazione, o se il socio sopporta il rischio di costruzione e nessun altro rischio, le attività devono essere registrate nel bilancio della Pubblica Amministrazione; iii) un punto focale di attenzione del MGDD 2016 rispetto alla versione precedente è compreso nel concetto di "forza maggiore"; iv) l'MGDD 2016 evidenzia in modo più penetrante rispetto alla versione precedente, l'importanza dell'utilizzo dei criteri che portano alla decisione di classificare l'attività nel bilancio della Pubblica Amministrazione o del *partner*, in maniera non isolata, ma secondo il principio di additività.

Nello specifico:

- 1) La Pubblica Amministrazione può offrire un certo livello di finanziamento al partner nel contesto di un progetto di PPP, per attirare un maggiore interesse da parte delle entità del settore privato nel progetto, fino a ridurre il costo totale del finanziamento, e/o semplicemente per garantire la fattibilità del progetto. Se la maggior parte del finanziamento delle spese in conto capitale





Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

fosse fornita dalla Pubblica Amministrazione (in varie forme da considerare congiuntamente, ad esempio sovvenzioni agli investimenti, prestiti, garanzie, ecc.), essa sarebbe considerata come il maggior detentore di rischi e l'attività dovrebbe essere classificata nel suo bilancio. Se questa situazione è prevista nel contratto iniziale, qualsiasi spesa in conto capitale sarà registrata come investimento (GFCF) pubblico. Può accadere che la Pubblica Amministrazione paghi una quota significativa alla fine della fase di costruzione che dovrebbe essere considerata come una sovvenzione e, in tal caso, dovrebbe essere presa in considerazione nella valutazione della quota pubblica nel finanziamento totale. Inoltre, se il finanziamento erogato dalla Pubblica Amministrazione fosse una parte minoritaria del fabbisogno finanziario complessivo (con le attività quindi, classificabili nel bilancio del partner) ma poi diventasse predominante nel corso della fase di costruzione per varie ragioni, ciò comporterebbe una riclassificazione delle attività nel bilancio pubblico. Questo si applicherebbe solo ai casi di finanziamento da parte della Pubblica Amministrazione, escludendo quindi qualsiasi finanziamento da entità internazionali risultante da accordi intergovernativi, come i fondi UE concessi a enti privati. Sarà comunque necessario valutare se la Pubblica Amministrazione incorra in un rischio maggiore rispetto al partner o il contrario.

In alcuni contratti, la Pubblica Amministrazione potrebbe assumere un impegno a garantire tutto o parte del finanziamento del partner nel caso in cui esso non fosse in grado di ottenere le risorse finanziarie, quando necessario. Ad esempio, in alcuni casi che dovrebbero essere piuttosto eccezionali, l'accordo finanziario firmato all'inizio non coprirà l'intera durata del contratto (come nel caso di un prestito bancario erogato a lungo termine) o potrebbero verificarsi problemi alla fine della fase di costruzione. Quest'ultimo è generalmente finanziato da strutture a breve termine (elaborate in base allo stato di avanzamento dei lavori) "consolidato", quando la costruzione è completata (e accettata dalla controparte), mediante mezzi di finanziamento a lungo termine (compresa l'emissione di titoli a lungo termine). Ciò potrebbe accadere, ad esempio, nel caso in cui alcune banche o sottoscrittori non abbiano alcun obbligo di assicurare questo consolidamento e potrebbero, per varie ragioni, decidere di non partecipare. In questo caso, se la Pubblica Amministrazione ha assunto l'impegno di finanziare più del 50% delle spese in conto capitale, le attività dovrebbero essere classificate come attività statali all'inizio dell'attuazione del contratto di PPP (con il GFCF registrato progressivamente dopo il



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

completamento dei lavori), in quanto la valutazione del PPP deve essere intrapresa sul rischio finanziario globale del partner, sia sulla costruzione, sia per le fasi di sfruttamento, cioè per tutta la durata del contratto e non solo al momento della firma. Un tale impegno contingente dell'amministrazione pubblica attenuerebbe fortemente il rischio del partner.

Un altro caso potrebbe essere quando il finanziamento a lungo termine non copra il contratto PPP fino alla sua scadenza definitiva per varie ragioni e ci sarebbe incertezza sulle capacità del partner di ottenere tutte le risorse finanziarie necessarie, nonché sui costi. Le attività dovrebbero essere classificate nel bilancio statale nel momento in cui la Pubblica Amministrazione avrebbe effettivamente rifinanziato il debito, se il suo impegno copre oltre il 50% del valore atteso del capitale al momento del rifinanziamento. Tuttavia, in entrambi i casi sopra menzionati, se il (ri)finanziamento pubblico dovesse avvenire in un contesto di interruzioni del mercato (questo potrebbe essere il caso, ad esempio, al momento della firma dell'accordo finanziario), di un *credit crunch* o di mercati finanziari inattivi, che potrebbero essere considerati un caso di "*force majeure*", l'intervento pubblico potrebbe non comportare una riclassificazione del capitale, a condizione che il finanziamento pubblico coprisse solo una piccola parte della durata del contratto e che l'uscita dell'intervento pubblico dal mercato fosse prevista non appena le condizioni del mercato tornassero a condizioni "normali".

Infine, un rifinanziamento può essere implementato, sia perché gli strumenti finanziari raggiungono la maturità prima della fine del contratto PPP, sia per trarre beneficio da trend di mercato favorevoli (come un generale declino del tasso di interesse). Le attività dovrebbero essere incluse nel bilancio statale se la Pubblica Amministrazione avesse diritto nel contratto a una quota specifica del possibile guadagno di rifinanziamento.

La PA può anche fornire direttamente una garanzia esplicita, coprendo parzialmente o integralmente il prestito del partner correlato al progetto. In generale, questo aiuta il partner a raccogliere fondi a un costo inferiore sui mercati ed a migliorarne la credibilità. Inoltre, poiché le garanzie hanno un impatto sulla distribuzione dei rischi tra le parti, le garanzie dovrebbero essere utilizzate nelle analisi dei rischi nei PPP. La portata di una garanzia può influire sulla registrazione delle attività PPP. Può portare alla riassunzione da parte pubblica di alcuni dei rischi analizzati. Nei PPP, le garanzie pubbliche possono



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

essere concesse al partner per coprire il pagamento del debito, ma possono anche garantire un determinato rendimento del capitale netto, indipendentemente dal rendimento del partner. Ciò indicherebbe un trasferimento insufficiente dei rischi per il partner.

- 2) Relativamente alla novità introdotta da Eurostat 2016, anche nel caso in cui le attività debbano essere registrate nel bilancio della Pubblica Amministrazione, potrebbero esserci alcuni pagamenti forfettari a carico del partner (ad esempio sanzioni specifiche legate ad alcuni eventi, qualità insufficiente del bene, mancanza di informazioni o documentazione insufficiente, cattiva esecuzione, ecc.). Allo stesso modo, come evidenziato da Eurostat 2016 rispetto alla precedente versione, per quanto riguarda i benefici derivanti dal progetto, se il contratto PPP prevede che, a un dato livello di redditività per il partner, indipendentemente dal modo in cui sarà espresso (termini monetari, rapporto tra rendimento del capitale netto, ecc.), la PA avrebbe il diritto di prendere qualsiasi parte del profitto, le attività del PPP dovrebbero essere considerate come attività statali. A parità di condizioni, il fatto che la PA riceva i premi da una risorsa è un indice che il patrimonio dovrebbe essere classificato nel suo stato patrimoniale; tuttavia, nel caso in cui la Pubblica Amministrazione detenga una quota di minoranza nel partner PPP, essa potrebbe ancora indirettamente avere diritto a una normale quota di profitto che potrebbe essere distribuita al partner, alle stesse condizioni degli altri azionisti, a titolo di pagamento del dividendo. (*benefit sharing*).
- 3) Per quanto concerne la novità introdotta da Eurostat 2016 inerente il concetto di "forza maggiore", nel corso dell'attuazione del contratto, dopo che il partner ha iniziato a gestire le spese in conto capitale o durante la fase di sfruttamento, è importante fare una chiara distinzione tra diversi tipi di eventi o tendenze che hanno un impatto sul contratto. Alcuni sono indubbiamente sotto la responsabilità del partner in quanto dipendono dalla "qualità" delle sue prestazioni, legati agli *asset* o legate ai servizi prestati utilizzando la risorsa. Ciò deve riflettersi in un adeguamento al ribasso dei pagamenti unitari. Al contrario, vi sono decisioni di governo che hanno un impatto diretto sull'esecuzione del contratto e per le quali il partner dovrebbe avere diritto a ricevere un risarcimento se si discostano dalle clausole contrattuali originali e dagli obblighi della PA. Esiste tuttavia una terza categoria di eventi per i quali non esiste una chiara responsabilità di una parte o dell'altra. Questi eventi



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

"esterni" eccezionali sono generalmente indicati come eventi di "forza maggiore" nel contratto. Possono avere un impatto significativo sulla disponibilità dei servizi e/o sul livello della domanda. Tali rischi potrebbero essere mantenuti dalla Pubblica Amministrazione senza necessariamente richiedere la classificazione dell'attività nel suo bilancio. Possono anche essere rinviati a "eventi di rilievo" o utilizzare un'altra terminologia, che esonera il partecipante dal sopportarne le conseguenze finanziarie. Normalmente, il partner dovrebbe adottare misure per proteggersi dall'effetto negativo di tali eventi, in particolare attraverso polizze assicurative, quando disponibili sul mercato, ad un prezzo ragionevole (sebbene la protezione sarebbe generalmente limitata ad un importo fisso o ad un credito massimo che potrebbe essere sproporzionato). Al contrario, nel caso di eventi che normalmente sarebbero impossibili da garantire (come disordini, guerre, catastrofi naturali, ecc.), la Pubblica Amministrazione potrebbe assumersene il rischio, in toto o in parte, senza che ciò comporti necessariamente una classificazione delle attività nel bilancio pubblico.

- 4) In merito all'importanza dell'utilizzo dei criteri che portano alla decisione di classificare l'attività nel bilancio della Pubblica Amministrazione o del partner, in maniera non isolata, ma secondo il principio di additività, è sintomatico, ad esempio, il fatto che anche laddove la Pubblica Amministrazione detenga una quota di minoranza nel capitale netto del partner non sarebbe sufficiente, da solo, a riclassificare gli *asset* nel bilancio pubblico, ma, se allo stesso tempo, i premi per la Pubblica Amministrazione andassero oltre i suoi diritti di azionista, le attività dovrebbero essere considerate come appartenenti a quest'ultima. Allo stesso modo, se la Pubblica Amministrazione detiene diritti specifici (come il diritto di veto per le decisioni importanti), gli *asset* potrebbero riclassificarsi nella Pubblica Amministrazione (e quindi nel patrimonio). Tuttavia, dovrebbe essere prestata particolare attenzione ai casi di una società pubblica, o quando la Pubblica Amministrazione sarebbe un azionista di minoranza ma in grado di esercitare un'influenza significativa nella negoziazione del contratto e su decisioni importanti da prendere nel corso della sua attuazione. Nei casi in cui i pagamenti da parte della Pubblica Amministrazione, nell'ambito del contratto, costituiscano una parte predominante delle entrate del partner, questi pagamenti dovrebbero essere analizzati per determinare se possono essere classificati come vendite; in particolare se il contratto, da solo, comporta un cambiamento significativo delle dimensioni o della natura del partner.



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

Per quanto riguarda i contratti di PPP in cui il partner è un'unità speciale, creata di proposito (spesso denominata "società di progetto" o una società veicolo - SPE) per un unico contratto PPP, occorre considerare in quale misura è controllata dalla Pubblica Amministrazione. Come evidenziato da Eurostat 2016, anche quando la Pubblica Amministrazione detiene una quota di minoranza, può esercitare un'influenza predominante nella negoziazione del contratto e su decisioni importanti. Essa potrebbe, ad esempio, detenere diritti di veto sull'approvazione definitiva di importanti decisioni nel contesto della stesura del contratto e/o nel corso della sua esecuzione (ad es.: scelta dei subappaltatori, attività annesse, riparazioni significative, estensione della capacità, ecc.). Se questo è il caso, le attività dovrebbero essere classificate nel bilancio pubblico. Inoltre, la presenza dell'amministrazione pubblica in una SPE o il fatto che il partner possa essere un'unità pubblica, sono fattori che devono essere presi in considerazione nel contesto della condivisione finale dei premi tra Governo e partner.

Infine, ogni qualvolta la Pubblica Amministrazione fornisce deliberatamente supporto a un partner classificato al di fuori del settore governativo, come compensazione per eventi che non sono stati menzionati come impegni chiari al momento della firma del contratto, tale sostegno deve essere registrato come trasferimento che incide sull'accreditamento/indebitamento netto pubblico nel momento in cui viene presa o implementata la decisione di fornire il supporto, a meno che non rientri nella lista ristretta di eventi che possono essere considerati "forza maggiore". Anche il sostegno della Pubblica Amministrazione al partner può influire sull'assegnazione dei rischi. Una riclassificazione delle attività nel bilancio pubblico deriverà dalla riclassificazione del partner pubblico nelle Amministrazioni Pubbliche.

In ultimo si segnala che, nel 2018, la Corte dei Conti Europea ha emanato alcune raccomandazioni nell'ambito della "Relazione (9/18) speciale partenariati pubblico-privato nella UE: carenze diffuse e benefici limitati". In particolare la Raccomandazione n. 5, rivolta alla Commissione Europea, segnala *"la necessità che, al fine di mitigare il rischio di un approccio pregiudizialmente favorevole alla scelta dei PPP e promuovere maggiore trasparenza, la Commissione subordini il sostegno dell'UE a progetti PPP alla garanzia che la scelta dei PPP sia giustificata da considerazioni relative al rapporto costi/benefici e non sia quindi indebitamente influenzata da considerazioni relative a vincoli di bilancio o al trattamento statistico"*. Ciò sta a significare un invito al



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

perseguimento della correttezza nella classificazione contabile delle operazioni di PPP. Si deve però registrare, successivamente, la risposta da parte della Commissione alla Relazione speciale della Corte dei Conti Europea. La Commissione non accetta la raccomandazione in quanto, pur riconoscendo l'importanza della valutazione inerente la convenienza economica dell'opzione PPP da parte di uno Stato membro rispetto alle alternative possibili, non ritiene necessario subordinare il *“sostegno UE ad un progetto PPP”* alla garanzia dello Stato membro circa le considerazioni legate alla scelta del modello di appalto (cioè le considerazioni relative ai vincoli di bilancio o al trattamento statistico) qualora queste non prevalgano rispetto alla convenienza economica; *“il trattamento statistico può essere confermato, in via generale, solo alla chiusura dell'esercizio finanziario, che non coincide necessariamente con la tempistica della decisione sul sostegno finanziario proveniente dal bilancio dell'UE a beneficio di un progetto PPP”*.

## 5. LA PROMOZIONE DEL PPP E I RAPPORTI CON ALTRI ENTI E ISTITUZIONI

Il DIPE ha effettuato nel corso dell'ultimo biennio promozione del PPP presso le Pubbliche amministrazioni, in particolare attraverso la partecipazione dei propri esperti a diversi convegni e seminari organizzati. L'obiettivo dei *meeting* è stato quello di accrescere le competenze e conoscenze per governare i processi di gestione dei contratti tenuto conto anche delle nuove norme.

L'attivazione di rapporti di collaborazione con Istituzioni, enti ed associazioni operanti nel settore del PPP si è esplicitata nel 2017 e nel 2018 anche attraverso la presenza istituzionale in consessi internazionali. Il DIPE ha proseguito infatti la propria attività di collaborazione con Istituzioni, Enti e Associazioni operanti nei settori di interesse, a vario titolo coinvolti in operazioni di PPP (partecipazione a Tavoli, stipula Convenzioni, collaborazioni per redazione di Note, Documenti e Linee guida).

Si riportano di seguito le collaborazioni più rilevanti svolte nel biennio di riferimento.

### ***Tavolo di lavoro convenzione standard (MEF; Presidenza del Consiglio dei Ministri/DIPE-NARS; ISTAT; Università Bocconi; Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.; ANCI)***

Nel 2017 e nel 2018 è continuata l'attività del Gruppo di Lavoro interistituzionale, al quale hanno preso parte anche gli Esperti del DIPE, di aggiornamento e di revisione dello schema di Convenzione in PPP alla luce del D.Lgs. n. 50 del 2016 e ss.mm.ii., relativo allo *standard* contrattuale da utilizzarsi per le operazioni nelle quali



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

L'Amministrazione concedente eroga canoni di disponibilità e/o canoni per i servizi resi dal Concessionario. Gli esperti del DIPE già nel corso degli anni scorsi avevano partecipato ai lavori del Gruppo, coordinato dal Ministero dell'economia e finanze – Ragioneria Generale dello Stato.

L'obiettivo è l'elaborazione di uno schema di contratto tipo per operazioni di PPP di costruzione e gestione principalmente di opere a tariffazione a carico della Pubblica Amministrazione.

A seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 56 del 19 aprile 2017, si è proseguito con l'aggiornamento dello schema di Convenzione standard al nuovo disposto normativo. Pertanto nell'ultimo biennio è ripresa l'attività del Gruppo di Lavoro, al quale hanno preso parte anche gli Esperti del DIPE.

La Convenzione standard conclusa è stata poi posta in consultazione.

#### **European PPP Expertise Centre**

Lo *European PPP Expertise Centre* (EPEC) è un'iniziativa che vede il coinvolgimento della Commissione Europea, della Banca Europea per gli Investimenti e degli Stati membri UE. Gli Stati Membri partecipano all'EPEC con proprie *task force* nazionali competenti in materia di Partenariato Pubblico Privato. La *mission* dello *European PPP Expertise Centre* (EPEC) si sostanzia nella diffusione e condivisione di esperienze, nell'elaborazione di Linee guida, Raccomandazione e Principi, nella realizzazione di analisi di mercato e pubblicazioni, nonché nella promozione e organizzazione di *working group meeting* su PPP e tematiche affini.

I *working group meeting* di cui EPEC si fa promotore permettono la condivisione di esperienze maturate in seno ai vari Stati Membri, consentono di riflettere sulle ragioni che hanno contribuito alla diffusione del PPP a livello sovranazionale, nonché di instaurare un dialogo circa le criticità ricorrenti nella realizzazione di progetti in PPP, sulla base delle quali giungere a soluzioni condivise.

In ragione delle predette attività, la partecipazione all'EPEC si rivela essenziale al fine che il DIPE possa assumere un ruolo di riferimento per Pubbliche Amministrazioni, Enti e altre Istituzioni coinvolte nei processi di realizzazione di PPP. Il DIPE, peraltro, è il soggetto deputato a ricevere la documentazione relativa alla conclusione di operazioni in PPP avviate da parte delle Pubbliche Amministrazioni e ricadenti nelle categorie



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

individuata da Eurostat, ai sensi dell'art. 44, comma 1-bis D.L. n. 248/2007, conv. in L. n. 31/2008.

Nel corso del 2017 e del 2018 il DIPE ha partecipato a tre eventi organizzati dall'EPEC e svoltisi a Lussemburgo: il *Working Group Meeting* del 2 marzo 2017, incentrato sul trattamento statistico delle operazioni di PPP; i due *Annual All Members Meeting*, tenutisi, rispettivamente, il 30 novembre e il 1° dicembre 2017 e il 12-13 dicembre 2018.

I predetti *meeting* hanno rappresentato l'opportunità di un rafforzamento delle competenze del DIPE nel fornire assistenza alle Amministrazioni nella realizzazione di progetti in PPP e per una più corretta interpretazione dei regolamenti Eurostat ai fini del trattamento statistico delle operazioni di PPP, accrescendo, al contempo, il dialogo e il confronto con gli altri Paesi membri, oltre che con le Istituzioni eurounitarie.

#### ***Edizioni del "Forum on Infrastructure governance" e del meeting annuale "Senior PPP and infrastructure officials" organizzato dall'OCSE, Parigi marzo 2017 e marzo 2018***

Nel 2016, in considerazione della crescente importanza assunta dal PPP, è stata istituita, nell'ambito del *Working Party of Senior Budget Officials* dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), una rete di esperti della materia: il *Network of Senior PPP and Infrastructure Officials*, cui anche il DIPE partecipa attivamente.

Il *Network of Senior PPP and Infrastructure Officials* si riunisce annualmente allo scopo di individuare e condividere *best practice* relative alla realizzazione di progetti in PPP nel settore delle infrastrutture; di compiere analisi ed elaborare studi per un miglioramento dei processi di *decision making* e di *management* dei progetti in PPP, nonché di offrire contenuti e spunti di riflessione al *Forum on Infrastructure governance*.

Tra il 2017 e il 2018, i rappresentanti del DIPE hanno preso parte sia alla decima e undicesima edizione dell'*Annual meeting of Senior PPP and Infrastructure Officials*, sia alla seconda e terza edizione del *Forum on Governance of Infrastructure* (svoltisi a Parigi nel marzo 2017 e 2018).

I lavori in seno ai *meeting* hanno permesso di condividere esperienze in tema di *governance* del settore infrastrutturale, nonché di individuare buone prassi nel *management* dei progetti di partenariato pubblico privato. Per il DIPE, in particolare,





Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

gli incontri hanno rappresentato l'occasione per un confronto, con gli altri partecipanti, sulle criticità sottese agli strumenti di *governance* del settore infrastrutturale in Italia, nonché un'opportunità di approfondimento su tematiche correlate al finanziamento, alla realizzazione e alla gestione di opere pubbliche infrastrutturali. Hanno contribuito, infine, a rafforzare e proseguire il dialogo con altri Paesi sui temi del PPP applicato al settore infrastrutture.

#### ***UNECE – Working Party on PPP's , Ginevra novembre 2017 – marzo e novembre 2018***

Sempre nel 2016, il *Committee on Innovation, Competitiveness and Public Private Partnership* della Commissione Economica delle Nazioni Unite per la regione Europa (UNECE) ha dato vita a un gruppo di lavoro appositamente volto a studiare la materia del PPP, a condividere *best practice* e a elaborare atti giuridicamente non vincolanti (quali, ad esempio, principi *standard*, linee guida, raccomandazioni) sul tema. Al *Working Party on PPP* partecipano attualmente oltre duemila esperti provenienti dal settore pubblico, dal settore privato, da organizzazioni governative e non. Anche una delegazione del DIPE partecipa costantemente ai lavori del *Working Party on PPP*, sin dalla prima sessione del Gruppo, svoltasi nel novembre 2017 a Ginevra.

A partire dalla sua istituzione e dalla sua entrata in operatività, il *Working Party on PPP* ha concentrato i suoi sforzi verso l'elaborazione di linee guida, *standard* e raccomandazioni che facciano del PPP uno "strumento" mirante anzitutto al soddisfacimento delle esigenze dei cittadini (da qui il termine di «*People first PPP*», ricorrente nei documenti del Gruppo di Lavoro). In tale prospettiva, infatti, si è osservato che idonei progetti in PPP possono rivestire un ruolo fondamentale anche ai fini del raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile di cui all'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

Nel corso delle sessioni del *Working party on PPP* del novembre 2017 e del novembre 2018 si è approfondito il tema delle potenzialità dello strumento del PPP ai fini della realizzazione di progetti infrastrutturali in grado di contribuire al perseguimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Si è avviato, inoltre, un dialogo in tema di cooperazione internazionale allo sviluppo con riferimento alla *Belt and Road initiative* cinese e, più in generale, alla realizzazione di progetti funzionali a colmare il *gap* infrastrutturale dei Paesi a basso e medio reddito. Una



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

parte dei lavori dei *meeting* sono stati dedicati anche all'elaborazione di una futura dichiarazione di principi per la lotta alla corruzione nei progetti di PPP.

I lavori dell'*Expert Meeting* del marzo 2018 sono stati focalizzati sulle modalità di ricorso a PPP che siano conformi ai principi di sostenibilità ambientale e di contenimento del debito pubblico, con un'attenzione specifica ai benefici per gli utenti, nonché alla lotta alla corruzione nelle procedure di gara per l'aggiudicazione del partner privato nell'ambito dei progetti in PPP.

## 6. 10 ANNI DI ATTIVITÀ DI ASSISTENZA PER I PROGETTI DI PPP

### 6.1. LE OPERAZIONI DI PPP

Nel corso del tempo, l'attività del DIPE si è sviluppata prevalentemente nel campo dell'assistenza gratuita alle pubbliche amministrazioni, attraverso la prestazione di servizi di assistenza tecnica, legale e finanziaria - generalmente, mediante l'adozione di pareri agli enti che ne fanno richiesta -, in tutte le fasi dei procedimenti aventi ad oggetto interventi da realizzare mediante partenariato pubblico-privato e mediante attività di supporto al CIPE nell'ambito di procedimenti aventi ad oggetto interventi da realizzare mediante lo strumento del PPP.

Nel 2018 il DIPE, in continuità con l'attività precedentemente svolta dall'UTFP, compie dieci anni di attività come punto centrale di riferimento in Presidenza del Consiglio dei Ministri per la suddetta attività di supporto e di assistenza a tutte le Pubbliche Amministrazioni, centrali e locali, interessate ad operazioni di PPP. Il resoconto di questo decennio, e quindi il volume di attività svolta, come di seguito rappresentato, evidenzia l'importanza, e la significativa articolazione territoriale, che suddetta attività riveste.

In tale periodo sono state analizzate, nelle diverse fasi dei procedimenti che prevedono il coinvolgimento di risorse private per la realizzazione e/o gestione di infrastrutture pubbliche o servizi pubblici, ben 415 operazioni, a dimostrazione che l'attività di assistenza è particolarmente rilevante ed utile per tutte le Pubbliche Amministrazioni coinvolte.

Nella tabella di seguito riportata viene evidenziato in che misura le operazioni di PPP hanno interessato le diverse Regioni d'Italia nei diversi anni di questo primo decennio di operatività, e con quale distribuzione quantitativa tra le macro-aree geografiche Nord, Centro e Sud.



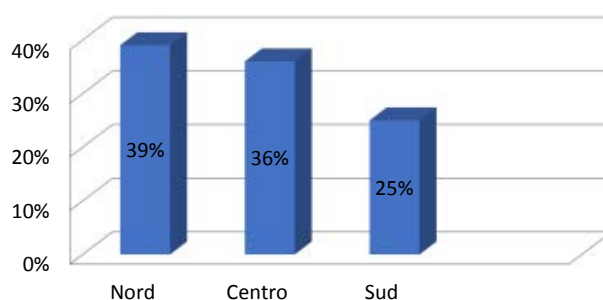
Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

**Figure 5: Ripartizione del numero di assistenza alle operazioni di PPP per Regioni**

| Anno          | Edilizia Sociale | Edilizia Scolastica | Edilizia Sanitaria | Energia e Ambiente | Trasporti e Viabilità | Parcheggi | Idrico   | Impianti Sportivi | Strutture Culturali | Edilizia Penitenziaria | Strutture ricettive | Beni Culturali | Porti    | Illuminazione Pubblica | Cogenerazione | Compostaggio | Vende Pubbli. e Rifiuti | Altri settori | Totali     |
|---------------|------------------|---------------------|--------------------|--------------------|-----------------------|-----------|----------|-------------------|---------------------|------------------------|---------------------|----------------|----------|------------------------|---------------|--------------|-------------------------|---------------|------------|
| 2008          | 31               | 9                   | 8                  | 8                  | 7                     | 5         | 1        |                   |                     |                        |                     |                |          |                        |               |              |                         |               | 69         |
| 2009          | 18               | 5                   | 7                  | 10                 | 5                     | 7         |          | 6                 | 5                   | 5                      | 4                   |                |          |                        |               |              |                         |               | 72         |
| 2010          | 25               | 4                   | 6                  | 15                 | 10                    | 5         |          | 7                 | 3                   |                        | 4                   | 1              |          |                        |               |              |                         |               | 80         |
| 2011          | 8                | 1                   | 9                  | 17                 | 1                     | 1         |          | 5                 | 2                   | 1                      |                     | 1              | 2        |                        |               |              |                         |               | 48         |
| 2012          | 6                | 3                   | 4                  | 3                  | 3                     | 6         |          | 1                 | 3                   |                        | 2                   |                | 3        |                        |               |              |                         | 4             | 38         |
| 2013          |                  |                     |                    |                    |                       |           |          |                   |                     |                        |                     |                |          |                        |               |              |                         |               |            |
| 2014          | 3                |                     | 3                  | 2                  |                       | 2         |          | 5                 | 3                   |                        |                     |                |          |                        |               |              |                         | 1             | 19         |
| 2015          | 4                | 2                   |                    |                    |                       | 2         |          | 2                 |                     |                        |                     |                | 1        | 4                      | 1             | 1            | 1                       | 5             | 23         |
| 2016          | 3                | 1                   | 4                  |                    | 3                     |           |          | 6                 | 2                   |                        |                     | 1              |          | 2                      | 1             |              |                         | 1             | 24         |
| 2017          | 2                | 1                   | 2                  | 4                  |                       |           | 1        | 6                 | 2                   |                        |                     |                |          | 2                      |               |              |                         |               | 20         |
| 2018          | 2                | 2                   | 1                  | 3                  | 1                     | 1         |          | 1                 | 1                   |                        |                     |                | 3        | 4                      |               |              |                         | 3             | 22         |
| <b>Totali</b> | <b>102</b>       | <b>28</b>           | <b>44</b>          | <b>62</b>          | <b>30</b>             | <b>29</b> | <b>2</b> | <b>39</b>         | <b>21</b>           | <b>6</b>               | <b>10</b>           | <b>3</b>       | <b>9</b> | <b>12</b>              | <b>2</b>      | <b>1</b>     | <b>1</b>                | <b>14</b>     | <b>415</b> |

Le Regioni Lazio, Lombardia e Sicilia sono quelle che hanno presentato il maggior numero di richieste di assistenza, mentre gli anni 2008, 2009 e 2010 sono quelli nei quali sono state presentate il maggior numero complessivo di richieste.

**Figure 6: Ripartizione del numero di assistenze per macro aree geografiche**



Le Amministrazioni che hanno presentato richiesta di assistenza al DIPE per la realizzazione di operazioni di PPP sono state svariate, sia a livello territoriale che a livello centrale, con netta prevalenza del numero di richieste presentate dai Comuni, le quali hanno rappresentato il 64% delle richieste, mentre tutte le altre richieste, sia livello territoriale (Province, Regioni, ASL, Enti vari), che centrale (varie Amministrazioni Centrali) si attestano sul 6-8%.



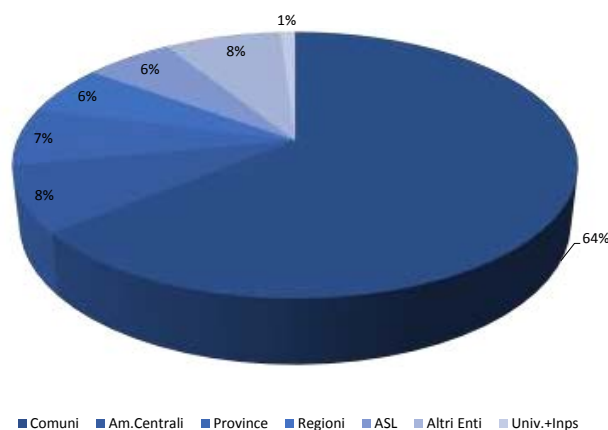
Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

Nella tabella seguente viene riportata, per singolo anno del decennio in esame, la ripartizione delle richieste di assistenza presentata da ogni singola Amministrazione, mentre dai successivi grafici si evidenzia la quantità complessiva (ed il peso percentuale rispetto alle 415 richieste complessive) di richieste di assistenza presentate dalle singole Amministrazioni nell'intero periodo.

**Figure 7: Ripartizione del numero di richieste di assistenza per Amministrazione richiedente**

| Anno          | Comune     | Provincia | Regione   | ASL       | Ammin. Centrali | Università | INPS     | Altri Enti | Totali     |
|---------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------------|------------|----------|------------|------------|
| 2008          | 39         | 8         | 3         | 4         | 6               |            |          | 9          | 69         |
| 2009          | 45         | 7         | 3         | 2         | 7               | 4          |          | 4          | 72         |
| 2010          | 53         | 3         | 5         | 3         | 6               | 1          |          | 9          | 80         |
| 2011          | 27         | 2         | 6         | 1         | 8               |            |          | 4          | 48         |
| 2012          | 26         | 3         | 2         | 2         | 2               |            | 1        | 2          | 38         |
| 2013          |            |           |           |           |                 |            |          |            |            |
| 2014          | 15         |           |           | 3         | 1               |            |          |            | 19         |
| 2015          | 14         | 2         | 2         | 4         |                 |            |          | 1          | 23         |
| 2016          | 15         | 2         |           | 4         | 2               |            |          | 1          | 24         |
| 2017          | 15         | 1         | 1         | 2         |                 |            |          | 1          | 20         |
| 2018          | 15         | 1         | 2         |           | 1               | 1          |          | 2          | 22         |
| <b>Totali</b> | <b>264</b> | <b>29</b> | <b>24</b> | <b>25</b> | <b>33</b>       | <b>6</b>   | <b>1</b> | <b>33</b>  | <b>415</b> |

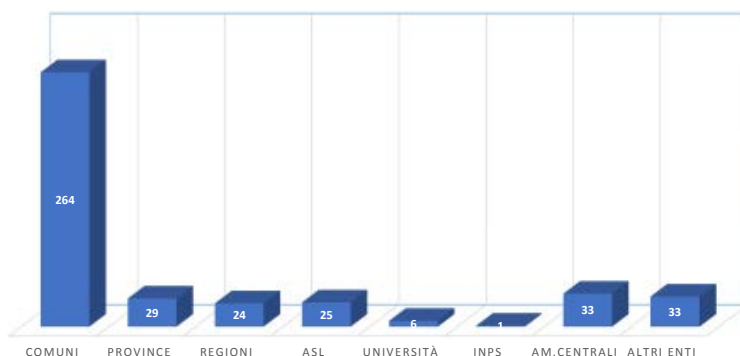
**Figure 8: Ripartizione percentuale delle varie Amministrazioni richiedenti le assistenze**





Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

Figure 9: Ripartizione dei progetti per tipologia Amministrazione



Altro elemento caratterizzante le operazioni di PPP che si sono lavorate nel decennio è la quantità e la tipologia dei vari settori di attività coinvolti nei progetti presentati; i settori maggiormente interessati sono stati quelli dell'Edilizia Sociale (102 richieste di assistenza), dell'Energia e Ambiente (62 richieste), dell'Edilizia Sanitaria (44 richieste) e degli Impianti Sportivi (39 richieste).

Nella tabella di seguito riportata sono evidenziate per singolo anno del decennio il numero di richieste di assistenza fornita dal Dipe per singolo settore di attività.

Figure 10: Ripartizione dei progetti oggetto di assistenza per Regioni

| Anno          | PIEMONTE  | VALLE D'AOSTA | LOMBARDIA | TRENTINO A. ADIGE | VENETO    | EMILIA ROMAGNA | LEGNIA    | TOSCANA  | MARCHE    | UMBRIA    | LAZIO    | MOLISE    | ABRUZZO  | MARIGLIA | SARDEGNA | CAMPANIA  | PUGLIA    | CALABRIA  | SICILIA   | PANNAIOLA | TOT       |            |
|---------------|-----------|---------------|-----------|-------------------|-----------|----------------|-----------|----------|-----------|-----------|----------|-----------|----------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| 2008          | 4         |               | 1         |                   | 4         | 7              | 1         | 10       | 3         | 1         | 11       |           |          |          | 8        | 5         |           | 3         | 11        |           | 69        |            |
| 2009          | 4         |               | 7         |                   | 2         | 1              | 5         | 2        | 6         |           | 1        |           | 1        |          | 2        | 8         | 2         | 6         | 10        | 3         | 72        |            |
| 2010          | 4         | 1             | 9         |                   | 4         | 3              | 4         | 1        | 5         | 3         | 1        | 9         | 1        | 3        | 1        | 3         | 3         | 5         | 4         | 9         | 7         | 80         |
| 2011          | 7         |               | 9         |                   |           | 2              |           | 2        | 2         | 1         | 8        | 1         | 1        |          | 2        | 2         | 3         | 5         | 3         |           | 48        |            |
| 2012          | 1         |               | 3         | 1                 | 3         | 1              | 1         |          | 4         | 1         |          | 10        | 1        |          | 1        | 1         | 3         | 1         | 6         |           | 38        |            |
| 2013          |           |               |           |                   |           |                |           |          |           |           |          |           |          |          |          |           |           |           |           |           | 0         |            |
| 2014          |           |               | 5         |                   | 2         | 1              | 1         |          | 2         | 1         | 2        | 1         | 1        |          |          |           |           | 1         |           | 2         | 19        |            |
| 2015          | 2         | 1             | 2         | 1                 | 3         | 1              | 2         |          | 1         | 1         | 1        | 2         |          |          | 1        | 1         | 1         |           | 3         |           | 23        |            |
| 2016          | 4         |               | 5         | 1                 | 4         | 2              | 3         |          | 2         |           |          |           | 1        |          |          |           |           |           |           |           | 24        |            |
| 2017          | 3         |               | 6         |                   | 2         | 1              | 2         |          | 1         | 1         |          | 1         | 1        |          |          |           |           |           | 2         |           | 20        |            |
| 2018          | 2         |               | 3         |                   | 4         |                | 1         |          | 3         | 2         |          |           | 1        | 1        |          | 2         | 1         |           |           | 2         | 22        |            |
| <b>TOTALI</b> | <b>31</b> | <b>2</b>      | <b>50</b> | <b>3</b>          | <b>28</b> | <b>12</b>      | <b>26</b> | <b>4</b> | <b>36</b> | <b>14</b> | <b>7</b> | <b>56</b> | <b>6</b> | <b>7</b> | <b>1</b> | <b>19</b> | <b>21</b> | <b>15</b> | <b>19</b> | <b>46</b> | <b>12</b> | <b>415</b> |



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

Il settore dell'Edilizia Sociale è stato quello maggiormente interessato dai progetti presentati; anche i settori dell'Energia e Ambiente, dell'Edilizia Sanitaria e degli Impianti Sportivi sono stati significativamente coinvolti.

Interessante è stato anche il fenomeno che ha visto nascere negli ultimi anni l'interesse anche per nuovi settori di attività (Illuminazione Pubblica, Cogenerazione, Compostaggio) essenzialmente legati a tematiche sociali di maggiori interesse nel periodo.

Nei grafici che seguono sono rappresentati i diversi settori di attività che sono stati interessati dalle operazioni di PPP nonché il peso percentuale di ognuno di essi rispetto al volume complessivo delle 415 richieste di assistenza effettuate dal Dipe.

Figure 11: Ripartizione delle assistenze per settore di attività dei progetti

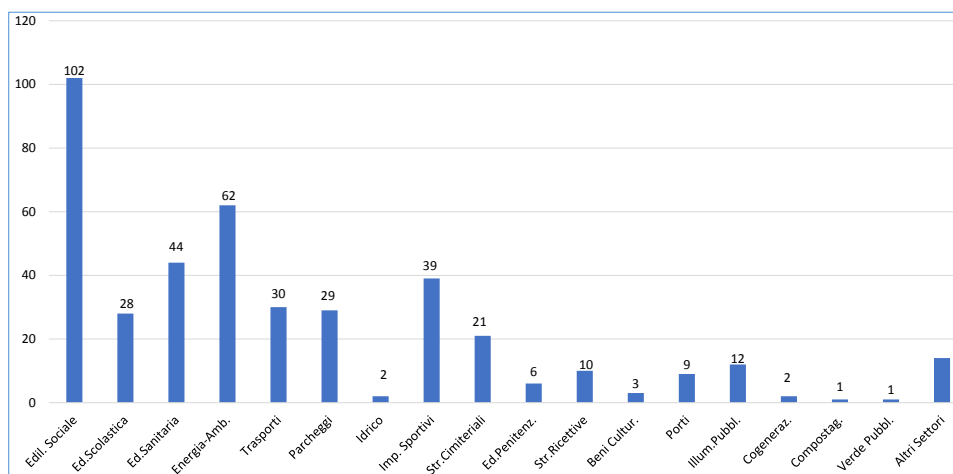
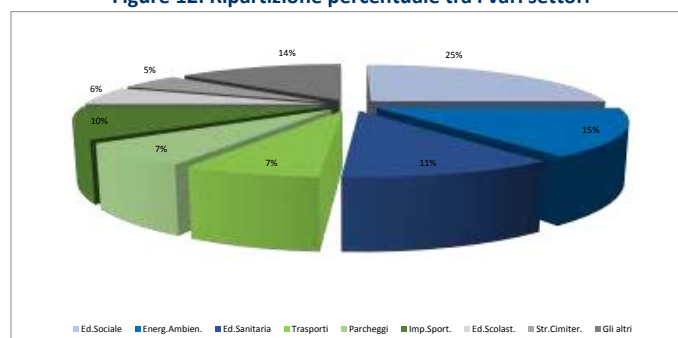


Figure 12: Ripartizione percentuale tra i vari settori





Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

## 6.2. LE OPERAZIONI DELLA “LEGGE OBIETTIVO”

Nel corso del decennio in esame il DIPE ha curato anche i pareri relativi ai progetti inerenti alle opere strategiche di cui alla “Legge Obiettivo” n.443 del 2001; tale attività, essenzialmente di tipo istruttorio su impulso del MIT per i progetti di infrastrutture e/o insediamenti di preminente interesse nazionale, come riportato in sintesi nella tabella successiva, ha comportato 61 pareri, di cui 3 di natura esclusivamente giuridica verso alcune Amministrazioni Centrali, e 58 per progetti strategici aventi importo complessivo di 53 miliardi di euro, di cui 10,3 miliardi con contributo pubblico.

Nella tabella di seguito riportata vengono indicati, per ogni anno di applicazione della suddetta legge, il numero di progetti di cui il Dipe ha dovuto effettuare le sue valutazioni; vengono inoltre anche indicati il valore complessivo di tali progetti, nonché il valore complessivo del relativo contributo pubblico.

**Figure 13: Numero di pareri per Progetti Strategici (Legge Obiettivo n.443 del 2001)**

| Anno          | NORD        |                     |                          | CENTRO      |                     |                          | SUD         |                     |                          | TOTALI      |                     |                          | % contributo  |
|---------------|-------------|---------------------|--------------------------|-------------|---------------------|--------------------------|-------------|---------------------|--------------------------|-------------|---------------------|--------------------------|---|
|               | N° Progetti | Importo dei PJ (k€) | Contributo Pubblico (k€) | N° Progetti | Importo dei PJ (k€) | Contributo Pubblico (k€) | N° Progetti | Importo dei PJ (k€) | Contributo Pubblico (k€) | N° Progetti | Importo dei PJ (k€) | Contributo Pubblico (k€) |   |
| 2008          | 3           | 1.191.938           | 354.631                  | 3           | 6.138.452           | 607.602                  | 2           | 1.447.246           | 100.000                  | 8           | 8.777.636           | 1.062.833                | 12 %  |
| 2009          | 10          | 14.657.310          | 2.957.473                | 2           | 563.000             |                          | 13          | 1.710.501           | 618.377                  | 25          | 16.931.902          | 3.576.031                | 21 %  |
| 2010          | 5           | 3.510.109           | 1.053.524                | 4           | 4.052.155           | 1.067.422                | 3           | 640.544             | 227.000                  | 12          | 8.202.808           | 2.347.946                | 29 %  |
| 2011          | 1           | 1.806.000           | /                        | 1           | 153.000             |                          |             |                     |                          | 2           | 1.959.000           |                          |   |
| 2012          | 5           | 9.760.393           | 1.612.000                | 2           | 3.362.000           | 468.100                  |             |                     |                          | 7           | 13.122.393          |                          | 16 %  |
| 2013          | 2           | 3.373.904           | 840.549                  |             |                     |                          | 2           | 593.100             | 4313.100                 | 4           | 3.967.004           | 1.253.649                | 32 %  |
| 2014          |             |                     | /                        |             |                     |                          |             |                     |                          | 3           |                     |                          | Tutte di natura giuridica per le Amministrazioni Centrali |
| <b>Totali</b> | <b>26</b>   | <b>34.299.650</b>   | <b>6.818.177</b>         | <b>12</b>   | <b>14.268.607</b>   | <b>2.143.124</b>         | <b>20</b>   | <b>4.391.391</b>    | <b>1.358.477</b>         | <b>61</b>   | <b>52.960.743</b>   | <b>10.320.559</b>        | <b>20 %</b>   |
| <b>%</b>      | <b>45 %</b> | <b>20 %</b>         |                          | <b>21 %</b> | <b>15 %</b>         |                          | <b>34 %</b> | <b>31 %</b>         |                          |             | <b>20 %</b>         |                          |   |

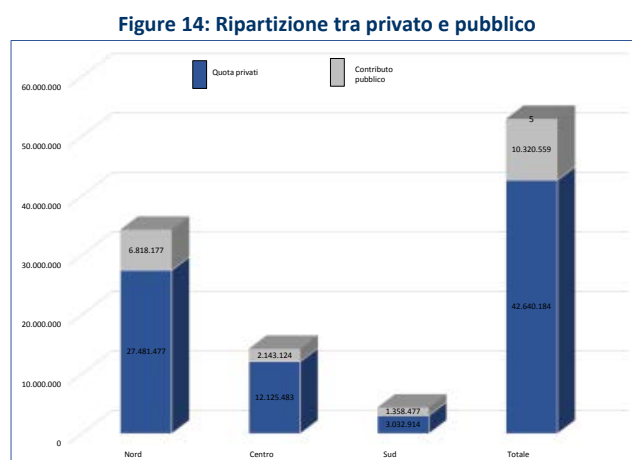
Nel grafico seguente vengono riportati i valori complessivi dei suddetti progetti strategici per macro-area geografica (Nord, Centro, Sud), con evidenza delle quote di investimento in capo ai soggetti privati, e delle quote invece di contributo pubblico.

Il Sud è stata la zona geografica con un significativo numero di progetti valutati (20), ma con un valore economico largamente inferiore a quello dei progetti presentati nelle



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

altre due zone, e con una più significativa partecipazione pubblica agli investimenti (31%).



Nel grafico seguente invece vengono riportati, per singolo anno di applicazione della suddetta legge, il valore percentuale del contributo pubblico, nonché la stessa percentuale con riferimento al complessivo dei progetti esaminati per macro-area geografica.





Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

## 7. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

I contenuti della relazione sull'attività svolta negli ultimi dieci anni e, in particolare, sulla più recente nel corso degli anni 2017-2018, dimostrano la centralità del ruolo ricoperto dal DIPE nella materia del Partenariato Pubblico Privato e del *Project Financing*; sia nell'ambito delle assistenze tecniche giuridiche ed economiche rese alle pubbliche amministrazioni, sia nell'ambito delle collaborazioni istituzionali, sia in quello di promozione di tali strumenti.

Tale centralità si è esplicitata, in concreto, fino ad oggi, mediante una imponente opera di promozione culturale presso i livelli decisionali istituzionali e di mercato, nonché mediante le imprescindibili collaborazioni tra istituzioni portatrici di differenti interessi concorrenti e convergenti in tema di finanza pubblica, anche a livello internazionale oltre che mediante l'assistenza tecnica giuridica ed economica resa alle Pubbliche Amministrazioni, per la promozione e diffusione di consolidati modelli partenariali, efficaci e di successo.

Un ruolo che si è estrinsecato con molteplici iniziative di successo: il DIPE, non a caso, nel corso dell'anno 2018, ha aggiornato la guida "*Partenariato pubblico privato (PPP): 100 domande e risposte*", in relazione alle modifiche introdotte dal D. Lgs 18 aprile 2016 n.50 e ss.mm.ii. alle Linee guida ANAC e ai più recenti criteri Eurostat sulle modalità di contabilizzazione di questo tipo di operazioni (già la precedente edizione, che risale all'anno 2014, si era rilevata un strumento operativo di elevata efficacia ad uso delle pubbliche amministrazioni che intendevano avviare operazioni di PPP e di *Project Financing*).

Per quanto concerne le assistenze rese alle Pubbliche Amministrazioni, come già detto, queste hanno comportato la redazione di oltre 400 pareri. Con riferimento alla tipologia delle richieste di assistenza il DIPE ha ravvisato, nel periodo successivo all'entrata in vigore del nuovo Codice dei Contratti, un incremento quantitativo e qualitativo dei progetti in PPP ed in Concessione, con un correlato innalzamento del livello medio della qualità degli schemi contrattuali e dei relativi Piani economico finanziari, contribuendo a dare certezza ai rapporti giuridici-negoziali in vista della valutazione di sostenibilità economico-finanziaria e di bancabilità del progetto proposto.



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

Il DIPE, con riferimento alla materia del Partenariato Pubblico Privato e del *Project Financing*, si prefigge quindi di:

- ✓ redigere linee guida e modelli contrattuali settoriali standard a supporto delle amministrazioni centrali e locali, in particolare per le tipologie di assistenza ripetitive;
- ✓ diffondere e promuovere, sul territorio, anche mediante l'ideazione di newsletter sul sito del DIPE, le linee guida ed i modelli contrattuali standardizzati sopra citati;
- ✓ fornire assistenza alle pubbliche amministrazioni su progetti di particolare rilevanza e complessità;
- ✓ estendere la collaborazione con l'ISTAT implementando il più possibile l'acquisizione della documentazione, prodotta e trasmessa dalle amministrazioni pubbliche, ai fini del monitoraggio dell'impatto sul debito e sul deficit pubblico; proseguire l'attività di sostegno all'ISTAT nella valutazione della documentazione pervenuta;
- ✓ rafforzare il ruolo del DIPE come interlocutore istituzionale unico a livello di sistema Paese accrescendo il dialogo e il confronto con gli altri Paesi e con le Istituzioni dell'Unione Europea e con le istituzioni di rilievo internazionale anche al fine di migliorare ed omogeneizzare l'attività.

Occorre tuttavia riconoscere, in conclusione, che, nel recente passato, le chiavi del successo sia del PPP che del *Project Financing* vanno ricercate, non solo a livello nazionale ma soprattutto europeo, nella loro genesi nel mondo economico regolato dai principi di common-law (es. schemi contrattuali aperti e tra loro funzionalmente collegati da una precisa causa negoziale), anteriore alla imponente opera di codificazione del Legislatore nei trascorsi venti anni, e nella capacità di recepire, con modelli flessibili, istanze di operatività rispondenti ad esigenze concrete.

Le prime operazioni di *Project Financing* elaborate in via pratica dal mercato rispondevano a concrete esigenze del mercato e delle istituzioni ad utilizzare schemi aperti e non ancora tipizzati per soddisfare le istanze dei cittadini-utenti di ammodernamento delle infrastrutture e innalzamento della qualità dei servizi resi con costi e tariffe sostenibili in archi temporali medio-lunghi capaci di unire più generazioni su una proiezione progettuale e di coesione sociale di più ampio respiro.

Le esigenze di finanza pubblica e di bilancio, per un verso, e di innovazione nella realizzazione di moderne infrastrutture e reti, fisiche e virtuali, con servizi efficienti e di elevato standard richiedono, oggi, un recupero di quel metodo con la conseguente



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 - 2018 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

---

capacità di osservare il dinamismo del mercato, anche transnazionale (come in origine fu per il *Project Financing*), e la produzione di nuovi modelli, schemi e strutture contrattuali aperti meglio rispondenti alle rinnovate esigenze generali della collettività.

Attività di ricognizione sperimentale e di sviluppo culturale (come in origine fu la missione fondante dell'UTFP) nell'attuazione dell'indirizzo politico in tema di finanza pubblica sulle reti ed infrastrutture, in particolare quelle strategiche, che - per sua natura e missione - compete oggi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – DIPE, per essere poi sistematizzata e codificata da Legislatore in future disposizioni normative armoniche e coerenti con il quadro d'insieme del mercato dei contratti pubblici.

