

SINTESI

Nel 2013, sono state finanziate in Europa 80 operazioni di Partenariato Pubblico Privato (PPP), per un valore complessivo di 16,3 miliardi di euro. Il dato segnala una ripresa del mercato del PPP europeo sul fronte dei contratti di finanziamento rispetto al *trend* decrescente degli ultimi anni, nel quale il 2012 aveva fatto registrare i valori più bassi dell'ultimo decennio, con riferimento sia alla numerosità che all'importo dei *closing* finanziari.

In Italia, considerando gli importi dei bandi dell'intero mercato delle opere pubbliche, l'ultimo triennio ha fatto rilevare un andamento in continuo e forte ribasso, da circa 30,5 miliardi di euro nel 2011, a circa 22,8 miliardi di euro nel 2012, fino a far registrare, nel 2013, l'importo di circa 19,5 miliardi di euro. In tale contesto, gli importi delle gare bandite in PPP hanno subito un'importante flessione di circa 2,8 miliardi di euro, tra il 2012 e il 2013 (pari al -36 per cento).

In particolare, il peso in termini di valore dei bandi relativi alle concessioni di lavori, rispetto al valore totale dei bandi in PPP, è passato dal 63 per cento del 2012, al 42 per cento del 2013. Anche il numero di gare per tale strumento di partenariato è diminuito, passando da 749 del 2012, a 545 del 2013, facendo rilevare una contrazione sia nel numero degli avvisi delle procedure "a iniziativa privata" - ex art 153 del Codice dei contratti pubblici, sia nelle gare ex art. 144 "a iniziativa pubblica". Il numero dei bandi per le concessioni di lavori ha rappresentato, nel 2013, circa il 19 per cento della numerosità di bandi in PPP, come era avvenuto nel 2011, e in diminuzione rispetto al 2012.

Nel 2013 si è, dunque, rilevato un decremento generalizzato nel ricorso allo strumento della concessione, anche per ciò che riguarda la realizzazione di lavori pubblici mediante finanza di progetto. In tale contesto, i dati di mercato hanno fatto emergere, da un lato, una preferenza delle amministrazioni per la procedura di affidamento caratterizzata da tempi di aggiudicazione più brevi (gara a fase unica – cfr. commi 1-14 art. 153 del Codice), dall'altro, una sempre più frequente propensione del mercato a coadiuvare le amministrazioni nella fase di individuazione dei lavori pubblici da inserire nel programma triennale o

negli altri strumenti di programmazione adottati, attraverso la presentazione di proposte spontanee ai sensi del comma 19 dell'art. 153.

Per quanto concerne i *financial closing*, invece, in Italia nel 2013 si è registrata la chiusura di 4 contratti di finanziamento, di importo superiore a 10 milioni di euro; nel 2012 si era registrato un solo *closing* finanziario. In particolare, ben 2 contratti riguardanti tratte autostradali italiane, si sono configurati lo scorso anno, rispettivamente, come il primo e il terzo contratto di finanziamento di maggior importo a livello europeo.

L'attività di analisi della fase *post* aggiudicazione del mercato del PPP avviata dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) e dall'UTFP nel 2012, in virtù di una convenzione stipulata tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Cresme - per la creazione di una banca dati sulle operazioni di PPP - ha raggiunto lo scorso anno, una parte degli obiettivi preposti. In particolare l'analisi svolta ha raggiunto il primo scopo di verificare l'effettivo stato d'avanzamento delle operazioni in PPP nel nostro Paese - con particolare riferimento alle operazioni di importo rilevante; mentre per il secondo obiettivo - relativo al reperimento di tutti i dati e le informazioni reputate qualitativamente più significative nelle operazioni di PPP come: i dati contrattuali, le informazioni relative ai *financial closing* e ai principali indicatori economico-finanziari dei progetti - l'attività è in essere e raggiungerà i propri risultati nell'ultimo quadri mestre del 2014.

Nel corso del 2013, il quadro normativo in materia di PPP ha conosciuto alcune significative innovazioni sia a livello nazionale che comunitario. Sul fronte nazionale, le modifiche sono intervenute, in particolare, sul Codice dei contratti pubblici, a seguito della conversione con modificazioni del D.L. 21 giugno 2013, n. 69 (cd. Decreto "del Fare") nella Legge 9 agosto 2013, n. 98, recante "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia". Sul piano comunitario, le riforme riguardanti il PPP hanno assunto, invece, particolare rilievo nell'ambito delle disposizioni adottate con i regolamenti comunitari relativi alle *Trans-European Network - Transport* (TEN-T) (Regolamenti (UE) 1315/2013 e

1316/2013) e ai Fondi Strutturali e d'investimento europei (Regolamento (UE) 1302/2013).

Agli inizi del 2014 si è concluso, inoltre, il lungo *iter approvativo* avviato nel 2011, su proposta della Commissione europea, in merito alle tre nuove direttive comunitarie in materia di appalti pubblici e concessioni, il cui testo finale è stato adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio, rispettivamente, il 15 gennaio e l'11 febbraio 2014, mediante procedura legislativa ordinaria.

Con riferimento al supporto fornito al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ai sensi dell'articolo 163, comma 4, del Codice e, nell'ambito delle proprie attività, al DIPE, l'UTFP ha esaminato nel 2013 i piani economico finanziari di alcune opere incluse nel Programma delle infrastrutture strategiche (PIS), al fine di analizzare i principali parametri finanziari utilizzati nella loro elaborazione e di valutarne l'equilibrio economico-finanziario.

Nell'ambito delle operazioni in PPP rientranti nella "Decisione Eurostat" "*Treatment of public-private partnerships*" dell'11 febbraio 2004, invece, nel corso dell'anno è proseguita la collaborazione tra l'UTFP e l'ISTAT per il monitoraggio dell'impatto, sul debito e sul *deficit* delle amministrazioni, delle operazioni comunicate all'Unità. A tal fine, è stato rinnovato l'accordo triennale tra l'ISTAT e il DIPE, per il tramite dell'UTFP, per la prosecuzione del rapporto di collaborazione, già avviato con la convenzione del novembre 2009, finalizzato a dare compiuta attuazione alla Decisione Eurostat.

Al proposito, la nuova versione del Manuale sul disavanzo e sul debito pubblico (MGDD), di novembre 2013, fornisce alcuni chiarimenti e indicazioni importanti per una corretta classificazione *on/off balance* di un *asset* oggetto di un contratto di PPP, recependo tra l'altro alcune novità regolamentari, sulla base dei contenuti del nuovo Sistema Europeo dei Conti - *ESA10* che sostituirà l'*ESA95*, precedentemente in vigore.

Quanto all'attività di promozione e diffusione dell'utilizzo di modelli di PPP all'interno della Pubblica Amministrazione, l'Unità ha dato inizio nel corso dell'anno ad alcune importanti attività, che hanno trovato compiuta attuazione nei primi mesi del 2014, come l'aggiornamento del documento "UTFP: 100 Domande e Risposte". Con riferimento, infine, alle collaborazioni istituzionali, l'Unità ha partecipato ad alcuni tavoli di lavoro con diverse istituzioni, in particolare nell'ambito della redazione di linee guida di settore.

IL MERCATO DEL PPP

1.1 L'andamento del mercato del PPP in Europa

Il 2013 si è caratterizzato per un contesto ancora impegnativo per l'economia europea, sulla scia delle difficoltà registrate negli anni precedenti, ciò nonostante il migliore clima di fiducia nei mercati finanziari e nell'economia in generale, nonché le più favorevoli condizioni di finanziamento.

Le tensioni nei mercati finanziari e i vincoli di finanziamento delle banche dell'area si sono sostanzialmente allentati nel corso dell'anno; il processo in corso di aggiustamento dei bilanci sia nel settore finanziario, sia in quello non finanziario, unitamente all'elevata disoccupazione e al risanamento in atto dei conti pubblici, ha però continuato a frenare, almeno parzialmente, l'attività economica nell'area dell'euro.¹

In tale contesto, nel 2013, sono state finanziate in Europa 80 operazioni di Partenariato Pubblico Privato (PPP), per un valore complessivo di 16,3 miliardi di euro. Il dato segnala una ripresa del mercato del PPP europeo sul fronte dei contratti di finanziamento² rispetto al *trend* decrescente degli ultimi anni, nel quale il 2012 aveva fatto registrare i valori più bassi dell'ultimo decennio, con riferimento sia alla numerosità, sia all'importo dei *closing* finanziari.

¹ Di converso, l'allentamento delle tensioni nei mercati finanziari, connesso con il miglioramento del clima di fiducia generale e con il recupero della domanda estera, ha permesso una sostanziale stabilizzazione del prodotto negli ultimi mesi del 2013, dopo un anno e mezzo di contrazione. La ripresa, che ha riguardato anche la domanda interna nell'area euro, si è gradualmente affermata nella seconda metà del 2013, in tale anno il PIL è calato in termini reali almeno dello 0,4 per cento. Cfr. Banca Centrale Europea, *Rapporto Annuale 2013*

² Dati dello European PPP Expertise Centre (EPEC) – *Market Update Review of The European PPP Market in 2013*. I dati riportati tengono in conto le sole operazioni realizzate in PPP con un valore dell'investimento superiore a 10 milioni di Euro. Nel 2013 i contratti di finanziamento in Europa hanno registrato un incremento, rispetto al 2012, del 27 per cento in termini di valore e del 18 per cento in termini di numerosità.

Beneficiando del graduale allentamento dei vincoli sui prestiti bancari nel panorama europeo, il finanziamento delle operazioni di PPP del 2013 ha goduto di un lieve miglioramento delle condizioni di accesso al credito rispetto all'anno precedente, dovuto anche a una riduzione dei margini bancari (*spread*) medi sui finanziamenti erogati: lo *spread* su tali prestiti si è, infatti, attestato mediamente su una soglia di 286 *basis points (bps)* nella fase di costruzione (rispetto ai 300 *bps* registrati nel 2012).

Spostando il confronto con l'anno 2011, i valori riportati dal mercato europeo del PPP, nell'anno appena trascorso, hanno fatto emergere come l'andamento negativo degli ultimi anni non sia stato in realtà del tutto superato: il confronto tra il 2011 e il 2013 palesa, infatti, un decremento nel valore dei contratti di finanziamento, pari al 10 per cento, e nella numerosità delle operazioni, pari al 5 per cento.

Il valore medio dei contratti di finanziamento del 2013 si è attestato intorno a 203 milioni di euro, con un aumento significativo rispetto al dato del 2012 (188 milioni di euro), dovuto, in particolare, al raggiungimento del *closing* finanziario di sei grandi opere³, che hanno rappresentato più della metà del valore del mercato con 8,6 miliardi di euro, tra cui spiccano, per importo, due infrastrutture italiane: l'autostrada Brescia-Bergamo-Milano (Bre.Be.Mi.) e la Tangenziale Est Esterna di Milano (T.E.E.M.).

Le altre quattro transazioni, concluse per un importo superiore a 500 milioni di euro, hanno riguardato:

- ✓ nel Regno Unito: la linea *Thameslink rolling stock*, per un importo di 1,9 miliardi di euro e l'Ospedale Reale di *Liverpool*, per un importo di 509 milioni di euro;
- ✓ in Turchia: la fase 1 della strada *Gebze-Izmir* (1,1 miliardi di euro);

³ Nel 2012 erano state cinque.

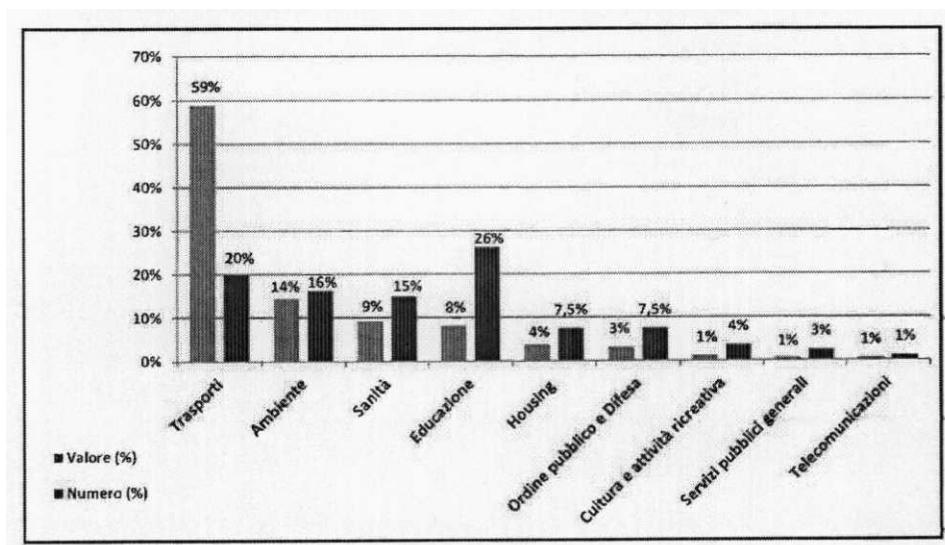
- ✓ nei Paesi Bassi: l'autostrada A1/A6 *Schiphol-Amsterdam-Almere* (1 miliardo di euro).

I paesi che hanno concluso almeno un contratto di finanziamento in PPP, nel 2013, sono stati 14 (nel 2012 erano stati 10).

Come evidenziato per le transazioni relative alle grandi opere, il settore dei trasporti - che ha contato tra l'altro 5 operazioni, tra le 6 sopra citate - si è attestato, come accaduto negli ultimi anni, al primo posto in termini di valore del mercato: circa il 59 per cento (pari a 9,6 miliardi di euro) del valore totale ha, infatti, riguardato questo settore.

Sempre dal punto di vista settoriale, come avvenuto sia nel 2011 sia nel 2012, il comparto *education* è stato caratterizzato da un significativo fermento con 21 transazioni eseguite, mentre il settore dei trasporti ha portato al *closing* finanziario 16 operazioni. Per la prima volta dal 2010, inoltre, si è chiuso un finanziamento nel settore delle telecomunicazioni, relativo alla linea internet ad alta velocità, in Francia.

**Figura 1: Mercato europeo del PPP 2013 - ripartizione percentuale per settori.
Importo e numerosità dei contratti di finanziamento**



Fonte: elaborazioni UTFP su dati EPEC www.eib.org/epec

La Gran Bretagna ha confermato il proprio primato nel mercato, rilevando sul proprio territorio 31 contratti di finanziamento, in crescita del 19 per cento rispetto ai 26 registrati nel 2012, per un valore pari a circa 6 miliardi di euro, anch'esso in aumento di circa il 7 per cento rispetto ai valori 2012. Relativamente al numero dei contratti di finanziamento, la Francia si è attestata al secondo posto con 19 contratti chiusi (in lieve flessione rispetto ai 22 registrati nel 2012) mentre la Germania ha fatto registrare il terzo posto con 10 contratti (rispetto ai 6 del 2012).

Si è osservato, inoltre, un crescente ruolo degli investitori istituzionali, in particolare nel Regno Unito, in Francia e in Olanda. Il 20 per cento delle operazioni concluse hanno infatti coinvolto gli investitori istituzionali attraverso eterogenee forme di finanziamento. Tali soggetti hanno sottoscritto in totale circa 2,5 miliardi di euro di debito, con contratti finanziari a lungo termine.

1.2 Analisi del mercato del PPP in Italia

Nella Relazione dello scorso anno si era analizzato il mercato del PPP in Italia, in un contesto segnato dal raggiungimento, nel 2012, del valore più basso dell'importo delle gare bandite registrato nell'ultimo decennio, nell'intero mercato italiano delle opere pubbliche. In tale ambito, l'importo totale delle operazioni bandite in PPP evidenziava, tra il 2011 e il 2012, una variazione ancor più negativa rispetto all'andamento delle opere pubbliche, subendo una forte diminuzione pari a circa il 40 per cento. Alla variazione negativa dell'importo dei progetti banditi si accompagnava, nondimeno, una parallela tendenza decrescente anche dell'importo delle aggiudicazioni. L'andamento dell'importo delle gare bandite nel mercato delle opere pubbliche e nel mercato del PPP, nel 2013, ha confermato questo *trend* negativo, che ha caratterizzato l'ultimo biennio.

Nel presente paragrafo, nel dare conto dell'andamento dell'intero mercato del PPP italiano nel 2013, sempre contestualizzato nel più ampio mercato delle opere pubbliche, particolare attenzione è riservata al dettaglio dei dati relativi

alle concessioni di lavori pubblici, in quanto principale strumento contrattuale di PPP in Italia.

Considerando gli importi dei bandi del mercato delle opere pubbliche del nostro paese, si è registrato, come accennato, un andamento in continuo e forte ribasso nell'ultimo triennio, che ha fatto registrare i seguenti valori: 30,5 miliardi di euro nel 2011; 22,8 miliardi di euro nel 2012; 19,5 miliardi di euro nel 2013.

In termini di importo di bandi pubblicati, i contratti di PPP hanno pesato, nel 2013, per circa il 25 per cento del valore globale delle opere pubbliche. In tale contesto, i contratti di concessione di costruzione e gestione hanno rappresentato circa il 42 per cento del valore totale dei bandi di PPP (nel 2012, tali contratti rappresentavano più della metà del mercato).

Tra le altre forme di partenariato pubblico privato bandite nel 2013, hanno trovato spazio anche: il partenariato societario - società miste per l'esercizio di servizi pubblici, la sponsorizzazione e il contratto di disponibilità; quest'ultimo, a fronte di una codificazione che ha per lo più recepito le prassi comunitarie sull'analisi dei rischi, non ha ancora trovato adeguato riscontro a livello di mercato.⁴

I progetti banditi

L'importante flessione censita in termini di valore dei progetti banditi nell'intero mercato delle opere pubbliche è senz'altro riferibile, in buona misura anche quest'anno, al calo degli importi registrato nelle operazioni bandite in PPP.

Per gli importi delle gare bandite in partenariato pubblico privato si è potuto riscontrare un'importante diminuzione tra il 2012 e il 2013 di circa 2,8 miliardi di euro (pari al -36 per cento) e un valore medio di circa 3 milioni di euro; la

⁴ Fonte del presente capitolo: CRESME Europa Servizi e www.infopieffe.it pramassa da Unioncamere, Dipe-Utsp e Ance e realizzato dal CRESME, aggiornamento dati giugno 2014.

numerosità dei bandi è, invece, rimasta sostanzialmente stabile in questi anni, passando da 2.803 gare nell'anno 2011, a 3.039 gare nell'anno 2012, per arrivare a 2.951 gare nell'anno 2013.

Nella riduzione del valore del mercato del PPP, un ruolo decisivo lo ha giocato, come avvenuto nel 2012, l'importante calo dell'importo delle concessioni di lavori pubblici, per il quale è stato censito un totale più che dimezzato (da 4,74 miliardi di euro nel 2012, a 2,06 miliardi di euro nel 2013), sia con riferimento alla procedura *ex art. 144 del Codice dei contratti pubblici* ("a iniziativa pubblica" - con una variazione negativa di circa il 57 per cento), sia con riguardo alle procedure previste dall'*art. 153 del Codice* ("a iniziativa privata" - con una diminuzione di circa il 56 per cento) – cfr. Tabella 1.

Tabella 1 – Incidenza del valore delle concessioni di lavori pubblici bandite sul valore dei bandi per le opere pubbliche (2009-2013)⁵

	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Concessione di lavori pubblici su proposta del promotore (ex art. 153 del Codice)</i>	2.868	4.163	1.678	2.269	1.003
<i>Concessione di lavori pubblici su proposta stazione appaltante (ex art. 144 del Codice)</i>	1.458	1.935	7.524	2.472	1.061
Totale concessioni di lavori pubblici	4.326	6.098	9.202	4.741	2.064
Totale opere pubbliche	26.584	30.117	30.433	22.760	19.543
Incidenza concessioni su totale opere pubbliche	16%	20%	30%	21%	11%

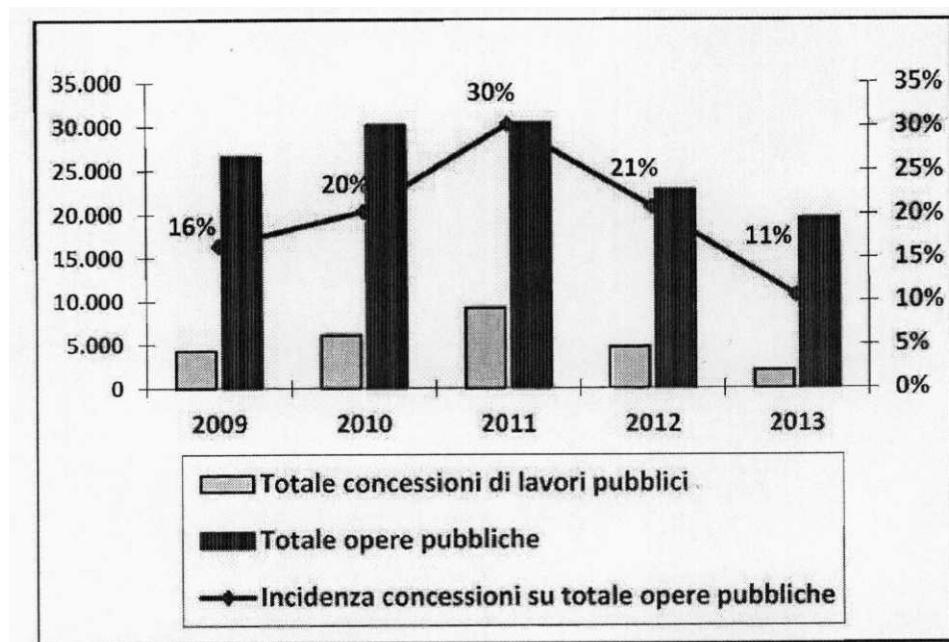
valori in milioni di euro

Fonte: elaborazioni UTFP su dati CRESME

Da rilevare come, nel 2013, il peso del valore dei bandi relativi alle concessioni di lavori pubblici rispetto al totale dei bandi di gara per opere pubbliche (pari a circa l'11 per cento) abbia raggiunto il minimo dell'ultimo quinquennio.

⁵ I dati relativi agli anni precedenti il 2013, esposti nella presente Relazione, differiscono da quelli presentati nella Relazione Annuale sull'attività dell'UTFP nell'anno 2012 in quanto recepiscono gli aggiustamenti operati a consuntivo dal Cresme.

Figura 2 – Confronto tra il valore dei bandi di concessione di lavori pubblici e il totale dei bandi per le opere pubbliche (2009 - 2013)



Fonte: elaborazioni UTFP su dati CRESME

Il numero di gare per le concessioni di lavori pubblici è diminuito, passando da 749 del 2012, a 545 del 2013. Come mostrato in Tabella 2, sono diminuite numericamente sia le gare “a iniziativa privata” (89), sia quelle “a iniziativa pubblica” (456).

Il numero degli avvisi per le concessioni di lavori ha rappresentato nel 2013 circa il 19 per cento della numerosità di bandi in PPP, in linea con quanto era avvenuto nel 2011 e in diminuzione rispetto al 2012.

Tabella 2 – Bandi per concessioni di lavori pubblici pubblicati nel 2013 e confronto con il 2012

Procedura	2012		2013	
	Numero	Importo	Numero	Importo
Gare di Concessione di lavori pubblici su proposta promotore	104	2.269	89	1.003
<i>Gara ex art 153 fase unica</i>	63	242	46	617
<i>Gara ex art 153 doppia fase (fase II)</i>	16	1.973	1	201
<i>Gara ex art 153 commi 16-18</i>	3	8	0	0
<i>Gara ex art 153 comma 19</i>	22	46	42	185
Gare di Concessione di lavori pubblici su proposta stazione appaltante	645	2.472	456	1.060
Totale	749	4.741	545	2.063

valori degli importi in milioni di euro

Fonte: elaborazioni UTFP su dati CRESME

Nel dettaglio delle procedure, per quanto attiene le gare *ex art. 153*, si sono riscontrati, in particolare, i seguenti tre fattori rilevanti:

- ✓ una sola gara bandita, nel 2013, attraverso la procedura “bifasica” prevista dal comma 15, di importo pari a circa 201 milioni di euro e il mancato utilizzo della procedura attivabile su “inerzia dell’amministrazione”, prevista dai commi 16-18;
- ✓ un incremento registrato nell’importo medio delle gare a fase unica, passato da circa 3,9 milioni di euro del 2012, a circa 13,4 milioni di euro nel 2013;
- ✓ una intensificazione nell’utilizzo della procedura prevista dal comma 19, attivabile dai soggetti privati, per i progetti non presenti nella programmazione triennale dei lavori di cui all’art. 128 del Codice dei contratti pubblici. Tale procedura ha fatto registrare un aumento, tra il 2012 e il 2013, di circa il 90 per cento nel numero delle operazioni bandite.

Nel decremento generalizzato del ricorso allo strumento della concessione, anche per ciò riguarda la realizzazione di lavori pubblici mediante finanza di