

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. **CLXXV**

n. **2**

## RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'UNITÀ TECNICA FINANZA DI PROGETTO (Anno 2013)

*(Articolo 7, comma 11, della legge 17 maggio 1999, n. 144)*

*Presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri*  
**(RENZI)**

---

*Trasmessa alla Presidenza il 6 ottobre 2014*

---

**PAGINA BIANCA**

**INDICE**

—

SINTESI .....	<i>Pag.</i>	5
1. IL MERCATO DEL PPP .....	»	9
1.1 L'andamento del mercato del PPP in Europa .....	»	9
1.2 Analisi del mercato PPP in Italia .....	»	12
2. LE NOVITÀ NORMATIVI .....	»	29
2.1 PPP e decreto del Fare: modifiche rilevanti al Codice ...	»	29
2.2 Il ruolo del PPP nei nuovi regolamenti comunitari in ambito TEN-T e di Fondi Strutturali e d'Investimento europei .....	»	34
3. LA VALUTAZIONE DELLE OPERE STRATEGICHE DELLA COSIDDETTA LEGGE OBIETTIVO .....	»	40
4. IL TRATTAMENTO DELLE OPERAZIONI DI PPP NEI CONTI ECONOMICI NAZIONALI .....	»	44
5. LA PROMOZIONE DEL PPP E I RAPPORTI CON ALTRI ENTI E ISTITUZIONI .....	»	48
5.1 La promozione del PPP: il sito <i>web</i> , le linee guida e UTFP <i>news</i> .....	»	48
5.2 I rapporti con altri Enti e Istituzioni .....	»	51

**PAGINA BIANCA**

## 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.<sup>1</sup>

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 finanziamento<sup>2</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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*

<sup>2</sup> 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 opere<sup>3</sup>, 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);

---

<sup>3</sup> Nel 2012 erano state cinque.

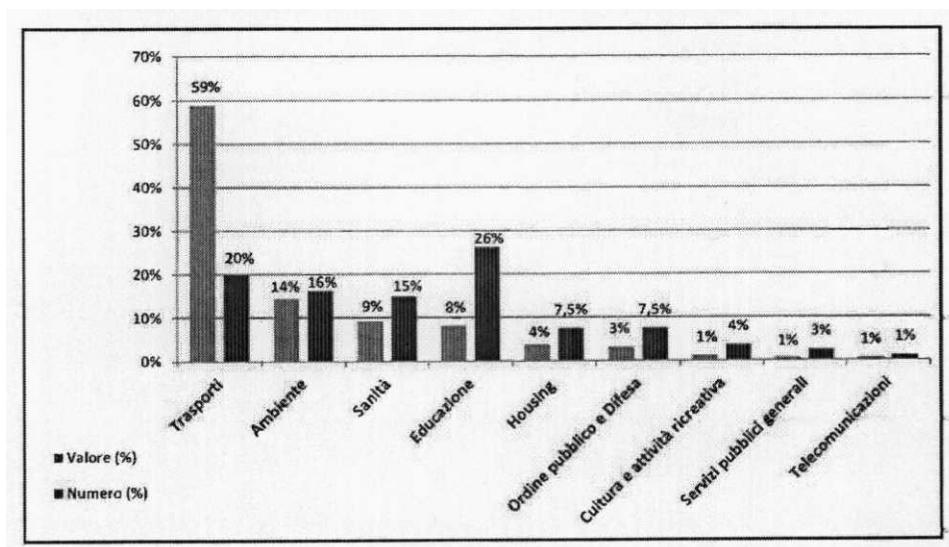
- ✓ nei Paesi Bassi: l'autostrada A1/A6 *Schiphol-Amsterdam-Almere* (1 miliardo di euro).

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](http://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.<sup>4</sup>

### *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

---

<sup>4</sup> Fonte del presente capitolo: CRESME Europa Servizi e [www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it) pramassa da Unioncamere, Dipe-Utfp 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)<sup>5</sup>**

	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
<b>Totale concessioni di lavori pubblici</b>	<b>4.326</b>	<b>6.098</b>	<b>9.202</b>	<b>4.741</b>	<b>2.064</b>
Totale opere pubbliche	26.584	30.117	30.433	22.760	19.543
<b>Incidenza concessioni su totale opere pubbliche</b>	<b>16%</b>	<b>20%</b>	<b>30%</b>	<b>21%</b>	<b>11%</b>

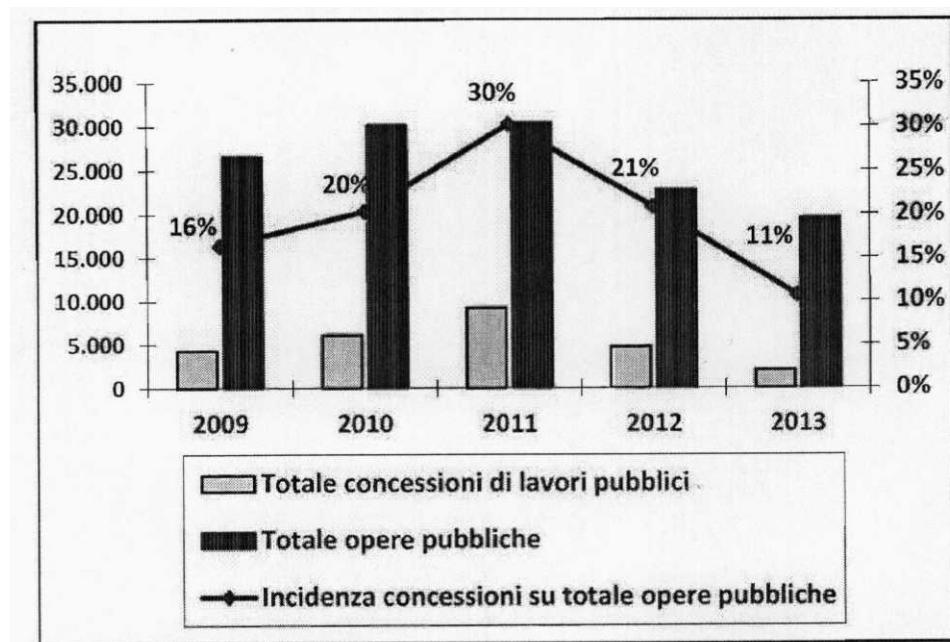
valori in milioni di euro

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.

<sup>5</sup> 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	1973	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
<b>Totale</b>	<b>749</b>	<b>4.741</b>	<b>545</b>	<b>2.063</b>

*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

progetto, i dati evidenziati hanno comunque fatto emergere, nel 2013, da un lato una preferenza delle amministrazioni per la procedura di affidamento che si caratterizza per i tempi di aggiudicazione più brevi (gara a fase unica – cfr. commi 1-14 art. 153 del Codice), la quale si presta ad essere utilizzata soprattutto per le opere di taglio medio-piccolo, costituenti l'ossatura del mercato italiano del PPP, a fronte della procedura a doppia gara preferita, invece, per importi particolarmente rilevanti; 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. Tale tipologia di proposta permette, per un verso, al soggetto pubblico di compiere le scelte programmate di competenza, avendo a disposizione un progetto già di livello preliminare corredata da tutti i principali documenti necessari a norma di legge per bandire utilmente la successiva gara e, per altro verso, ai proponenti di assicurarsi un diritto di prelazione in caso di dichiarazione di pubblico interesse.

Per quanto riguarda la composizione per settore del mercato delle concessioni di lavori pubblici, i dati del 2013 hanno fatto emergere, dal punto di vista della numerosità e del valore dei bandi, il primato del settore dell'energia, con 310 avvisi (pari al 43 per cento del mercato) per un valore di 531 milioni di euro.

Come accade ormai dal 2011, i settori relativi agli impianti sportivi - con 58 bandi - e alle strutture cimiteriali - con 51 avvisi - sono stati i settori maggiormente interessati, dal punto di vista della numerosità delle operazioni bandite, dopo quello dell'energia.

In termini di valore, il settore dei trasporti ha pesato invece, circa il 23 per cento del mercato con un valore complessivo di circa 464 milioni di euro, nel 2012 tale settore aveva rappresentato circa l'81 per cento del mercato, con un importo complessivo pari a 3,9 miliardi di euro.

**Tabella 3 – Distribuzione settoriale dei bandi per concessioni di lavori pubblici pubblicati nel 2013**

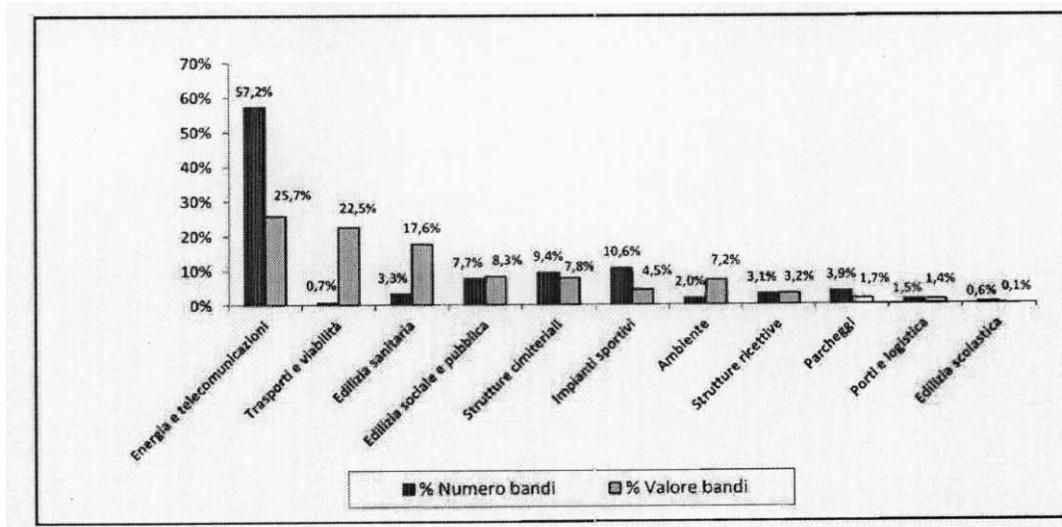
Settore	Numero	Importo	2013
			Importo medio
Energia e telecomunicazioni	312	531	6,64
Trasporti e viabilità	4	464	232
Edilizia sanitaria	18	364	24,25
Edilizia sociale e pubblica	42	171	6,57
Strutture cimiteriali	51	161	3,35
Impianti sportivi	58	92	2,13
Ambiente	11	148	16,42
Strutture ricettive	17	66	5,10
Parcheggi	21	36	3,23
Porti e logistica	8	29	14,68
Edilizia scolastica	3	2	1
<b>TOTALE</b>	<b>545</b>	<b>2.063</b>	<b>8,19</b>

valori degli importi in milioni di euro

NB: l'importo medio è calcolato sui progetti con valore noto

Fonte: elaborazioni UTPP su dati CRESME

**Figura 3 – Distribuzione percentuale dei bandi per concessioni di lavori pubblici pubblicati nel 2013 tra i diversi settori**



Fonte: elaborazioni UTPP su dati CRESME

*Le aggiudicazioni*

Per quanto riguarda i progetti aggiudicati, nel 2013, a livello di mercato del PPP, si è registrato un lieve aumento, pari a circa 7 per cento, del numero di contratti: si è passati infatti da 766 contratti aggiudicati del 2012, a 809 dell'ultimo anno per un valore complessivo di circa 6,03 miliardi di euro (+37 per cento, rispetto al valore registrato nel 2012). L'importo medio delle opere aggiudicate in PPP si è attestato intorno ai 10,5 milioni di euro.

Contrariamente a quanto accaduto nel biennio scorso, si è assistito a una diminuzione della numerosità dei contratti di concessione di lavori pubblici aggiudicati, passati da 244 a 166 (-32 per cento) accompagnata da un forte incremento del valore degli stessi (da 1,54 miliardi di euro nel 2012, a 5,2 miliardi di euro nel 2013).

All'interno del mercato delle opere pubbliche, il segmento delle concessioni di lavori pubblici aggiudicate si è attestato, per importo, a una quota pari al 31 per cento, mentre lo scorso anno rappresentava solo l'8 per cento dell'intero mercato delle opere pubbliche.

**Tabella 4 – Aggiudicazioni di contratti di concessione di lavori pubblici nel 2013 e confronto con il 2012**

Procedura	2012		2013	
	Numero	Importo	Numero	Importo
Aggiudicazioni di concessione di lavori pubblici - gara su proposta promotore	76	1.007	47	3.048
<i>Gara ex art 153 fase unica</i>	51	833	22	285
<i>Gara ex art 153 doppia fase (fase II)</i>	14	134	9	2.720
<i>Gara ex art 153 commi 16-18</i>	2	7	0	0
<i>Gara ex art 153 comma 19</i>	9	32	16	43
Aggiudicazioni di concessione di lavori pubblici - gara su proposta stazione appaltante	168	535	119	2.153
<b>Totale</b>	<b>244</b>	<b>1.542</b>	<b>166</b>	<b>5.201</b>

*valori degli importi in milioni di euro*

Fonte: elaborazioni UTEP su dati CRESME

Riflettendo l'andamento dei bandi, le concessioni aggiudicate con procedura *ex art. 153* del Codice dei contratti pubblici hanno evidenziato una forte diminuzione per quanto riguarda la numerosità (-40 per cento rispetto al 2012) e un importante incremento in termini di importi (da circa 1 miliardo di euro nel 2012, a circa 3 miliardi di euro nel 2013).

Lo stesso andamento ha caratterizzato le concessioni aggiudicate con procedura *ex art. 144* (30 per cento in meno sulla numerosità, accompagnato da un aumento degli importi - passati da circa 0,5 miliardi di euro del 2012, a circa 2,15 miliardi di euro del 2013).

Per quanto riguarda i tempi previsti per le aggiudicazioni, continua il *trend* positivo con una drastica riduzione delle tempistiche medie, in particolare a seguito del terzo Decreto Correttivo del Codice dei Contratti Pubblici (2008). Il dato 2013 sul tempo intercorso tra la pubblicazione del bando e l'aggiudicazione di un contratto di lavori pubblici, in Italia, ha evidenziato una media di 268 giorni.

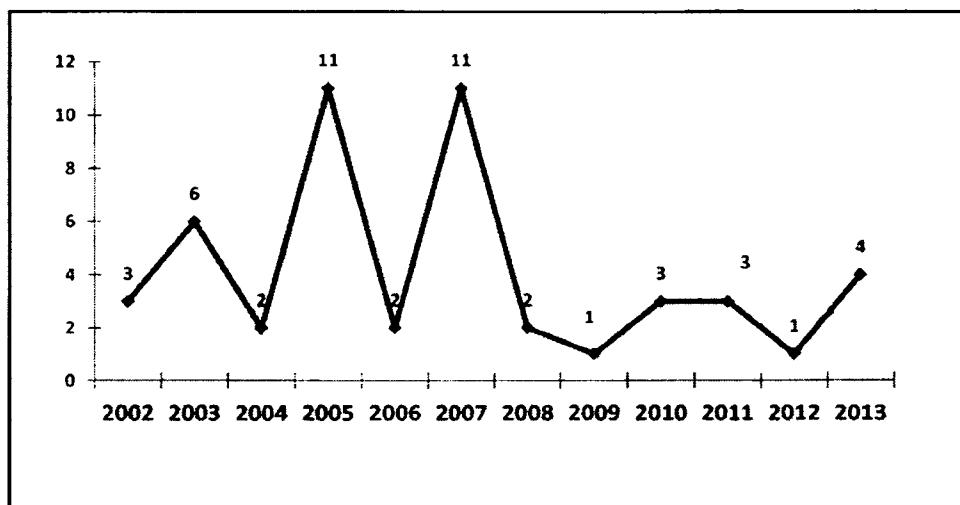
### *Le fasi successive all'aggiudicazione*

In Italia, nel 2013, si è registrata la chiusura di 4 contratti di finanziamento, di importo superiore a 10 milioni di euro<sup>6</sup>, nel 2012 si era registrato un solo *closing* finanziario.

Dei 4 contratti, ben due, riguardanti tratte autostradali italiane, si sono configurati rispettivamente come il primo e il terzo contratto di finanziamento di maggior importo a livello europeo (2,3 miliardi di euro e 1,8 miliardi di euro)<sup>7</sup>. Gli altri due contratti di finanziamento conclusi nel 2013 hanno riguardato, invece, il settore ospedaliero. La Figura (4) mostra la numerosità dei contratti di finanziamento censiti in Italia da EPEC dal 2002 al 2013.

**Figura 4 – Distribuzione dei *financial closing* in Italia censiti da EPEC (2002-2013)**

Numero di progetti di importo superiore a 10 milioni di euro



Fonte: elaborazioni UTFP su dati EPEC

<sup>6</sup> Fonte: EPEC, *Market Update*, 2013

<sup>7</sup> Dati EPEC, *Market Update* 2013: si fa riferimento al collegamento autostradale Bre.Be.Mi. e alla T.E.E.M.

Sebbene per importo e numero, il *trend* dei contratti di finanziamento degli ultimi anni abbia mostrato nel nostro paese un leggero miglioramento nell'accesso al credito da parte dei progetti in PPP - dato che conferma l'allentamento dei vincoli imposti dalle banche ai finanziamenti in Europa nel 2013<sup>8</sup>, in particolare rispetto al periodo immediatamente successivo alla crisi finanziaria globale (2008) - permangono ancora le criticità tipiche del panorama del mercato italiano del PPP, tra l'altro da sempre contraddistinto per la maggioranza di progetti di piccola e media dimensione, banditi da amministrazioni locali e realizzati da operatori che ricorrono a forme di finanziamento<sup>9</sup> meno onerose rispetto ai finanziamenti strutturati, sia in termini di costi che di complessità della contrattualistica richiesta.

Come già segnalato nella Relazione del 2012, al fine di indagare approfonditamente le potenzialità e le criticità del mercato italiano del PPP, la Presidenza del Consiglio dei Ministri – DIPE ha stipulato una convenzione con il Cresme, avente ad oggetto la prestazione di servizi da parte di tale società finalizzata alla creazione di una banca dati sulle operazioni in PPP.

Tale banca dati, strumentale all'attività del Dipartimento e in particolare dell'UTFP, ha avuto inizialmente ad oggetto le operazioni relative al mercato del PPP aggiudicate nel periodo 2002-2011, le operazioni bandite nel periodo 2002-2011 ma non ancora aggiudicate al 30 giugno 2012, nonché l'aggiornamento del quadro complessivo delle operazioni in PPP bandite e aggiudicate successivamente al 30 giugno 2012.

Successivamente l'indagine, al fine di estrarre informazioni più approfondite e accurate, anche tenuto conto dello stato d'avanzamento delle attività poste in essere nel 2013, è stata concentrata su un campione più ristretto, composto da:

---

<sup>8</sup> Cfr. paragrafo 1 del presente capitolo

<sup>9</sup> Es. finanziamenti c.d. *corporate*

- ✓ tutte le operazioni in PPP bandite in Italia dal 2002 al giugno 2014, con un importo superiore a 50 milioni di euro;
- ✓ non meno di 60 operazioni per ogni settore (dove presenti), scelte tra le opere in PPP aggiudicate nel periodo 2002 - giugno 2014.

L'obiettivo proposto dalla ricerca è quello di ottenere informazioni utili per la fase *post aggiudicazione* e in particolare, da un lato, quello di monitorare l'effettivo stato d'avanzamento delle operazioni in PPP in Italia e, dall'altro, ottenere dati qualitativamente rilevanti sia con riferimento specifico alla fase della chiusura del contratto di finanziamento, sia con riguardo agli aspetti contrattuali ed, in particolare, economico-finanziari dei singoli progetti: tali elementi si configurano, infatti, come gli aspetti chiave per una compiuta analisi del mercato del partenariato.<sup>10</sup>

L'attività di analisi 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 quadrimestre del 2014.

---

<sup>10</sup> L'attività prevede, inoltre, l'invio di un questionario alle amministrazioni sul grado di conoscenza dell'attività dell'UTFP.

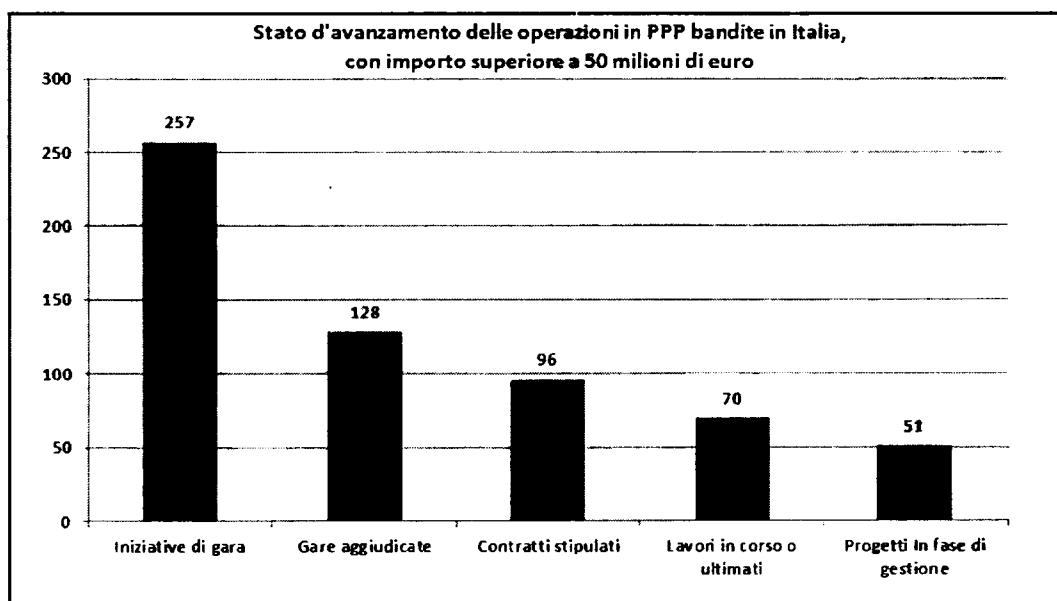
**Le operazioni del mercato del PPP italiano con importo superiore a 50 milioni di euro**

Dalla ricognizione effettuata dall'Unità, sui dati forniti dal Cresme, è stato possibile censire tutte le iniziative di gara di importo maggiore di 50 milioni di euro del mercato del PPP italiano (257), dal 2002 a giugno 2014.

Lo stato di avanzamento delle sopra citate operazioni è mostrato in Figura 5

**Figura 5: Il mercato italiano delle operazioni in PPP – lo stato d'avanzamento**

Operazioni con importo superiore a 50 milioni di euro



Fonte: UTFP, dati forniti dal Cresme

Tra queste, è possibile distinguere 101 iniziative di gara che hanno subito un'interruzione della procedura. Dunque, i procedimenti in essere sono attualmente 156, di cui:

- ✓ 28 gare che risultano tutt'oggi in corso di aggiudicazione;

- ✓ 128 operazioni aggiudicate<sup>11</sup>.

Una prima indicazione utile, con riferimento alle grandi operazioni in PPP, è relativa al fatto che il tasso medio di aggiudicazione rispetto alle iniziative di gara, considerando anche i procedimenti interrotti, si attesta intorno al 50 per cento.<sup>12</sup>

Delle 128 gare aggiudicate, con importo superiore a 50 milioni di euro, è stato possibile individuare una ulteriore riclassificazione tra:

- ✓ i progetti che hanno raggiunto la stipula del contratto;
- ✓ i progetti che hanno avviato, o concluso<sup>13</sup>, i lavori;
- ✓ i progetti in fase di gestione.

#### Progetti con contratto stipulato

Le operazioni che hanno raggiunto l'accordo negoziale tra le parti sono state 96<sup>14</sup>, dunque, circa il 37 per cento rispetto al totale delle iniziative di gara, comprensive di procedimenti interrotti, e pari a circa il 75 per cento dei contratti aggiudicati.

---

<sup>11</sup> Si fa riferimento all'aggiudicazione almeno provvisoria

<sup>12</sup> Se non si considerano i procedimenti interrotti, il tasso di aggiudicazione aumenta all'82 per cento circa.

<sup>13</sup> Ci si riferisce solo alle operazioni in PPP che prevedono almeno una fase di costruzione, in quanto quelle che non prevedono la fase di costruzione e sono state avviate sono inserite direttamente tra le opere in fase di gestione.

<sup>14</sup> Tra queste operazioni sono stati inclusi anche 9 contratti successivamente cessati, che non sono stati fatti rientrare né nella categoria delle operazioni che hanno avviato o concluso i lavori, né nelle opere in fase di gestione, sebbene di questi 9 contratti si riscontrino che: 3 sono cessati in fase di gestione, 2 in corso di lavori e 4 non hanno raggiunto la fase di inizio lavori.

Tra le 96 operazioni in PPP contrattualizzate, si sono distinti i seguenti strumenti di PPP:

- ✓ 70 concessioni di costruzione e gestione;
- ✓ 16 concessioni di servizi;
- ✓ 1 *leasing* immobiliare;
- ✓ 9 contratti riguardanti altre procedure di PPP.

Si conferma, dunque, che la grande maggioranza dei contratti effettivamente portati a conclusione, nel panorama del mercato del PPP, è costituito dai contratti di concessione di costruzione e gestione.

È da rilevare, inoltre, tra i vari strumenti di PPP, che il contratto di disponibilità non trova ancora riscontro nel mercato delle grandi opere, in quanto non se ne rileva alcuno giunto alla fase di effettiva stipula.

Si evidenzia, inoltre, un primo importante risultato raggiunto dal censimento effettuato con riferimento alla fase *post-aggiudicazione* nel mercato del partenariato pubblico privato italiano delle grandi opere: circa il 25 per cento delle opere aggiudicate nel panorama delle operazioni in PPP di importo superiore a 50 milioni di euro non è giunto alla stipula del contratto.

#### Progetti con lavori avviati o conclusi

Sul totale delle grandi opere aggiudicate in PPP in Italia, circa il 55 per cento ha avviato o concluso i lavori: si tratta infatti di 70 operazioni con cantieri avviati o conclusi, rispetto ai 128 progetti aggiudicati.

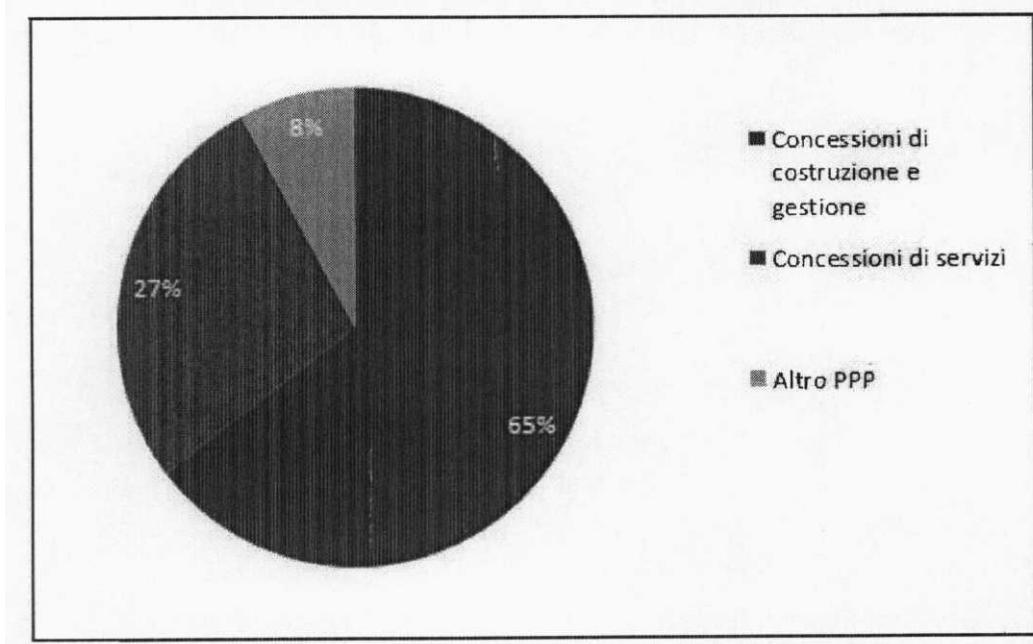
Con riferimento alle iniziative di gara, comprensive dei procedimenti interrotti, la percentuale diminuisce al 27 per cento circa.

### Progetti in fase gestione

Le operazioni in fase di gestione nell'intero panorama del mercato italiano delle grandi operazioni in PPP sono 51, pari a circa il 40 per cento dei progetti aggiudicati e a circa il 20 per cento delle iniziative di gara, comprensive dei procedimenti interrotti.

La Figura 6 riporta la ripartizione delle operazioni di PPP in gestione, per tipologia di strumento contrattuale.

**Figura 6: Ripartizione per tipologia contrattuale delle operazioni di PPP in gestione**



Fonte: UTFP, dati forniti dal Cresme

Tra i 51 progetti si distinguono, in particolare:

- ✓ 33 concessioni di costruzione e gestione;
- ✓ 14 concessioni di servizi;
- ✓ 4 contratti riguardanti altre procedure di PPP.

**Le operazioni del mercato del PPP italiano con importo inferiore a 50 milioni di euro**

Per quanto riguarda le iniziative di importo medio-piccolo del mercato del PPP, la rilevazione fornita dal Cresme ha ad oggetto non meno di 60 operazioni aggiudicate per ogni settore<sup>15</sup>.

Per rendere ancor più qualificante la rilevazione statistica sono stati indicati, inoltre, alcuni elementi utili per la ricerca stessa, reputati opportuni per la scelta delle circa 620 operazioni<sup>16</sup>, in particolare:

- ✓ la professionalità della stazione appaltante;
- ✓ una equa distribuzione territoriale;
- ✓ una corretta ripartizione della tipologia contrattuale, che rispecchi il più possibile l'andamento del mercato.

Per quanto concerne lo stato d'avanzamento di tali operazioni di importo medio-piccolo, il censimento si è concentrato su operazioni che permettono un effettivo recupero di una base informativa che tiene conto dei dati contrattuali, delle informazioni gestionali e degli aspetti economico finanziari. Nel corso delle attività di analisi del Cresme sono state riscontrate alcune difficoltà, in particolare, in merito al reperimento delle informazioni maggiormente qualificanti dal punto di vista economico finanziario delle singole operazioni sia di importo medio piccolo, sia di importo maggiore (dati contrattuali, principali indicatori economico finanziari, dati sui finanziamenti bancari), elementi

---

<sup>15</sup> I settori, in coerenza con la ripartizione tipica dell'UTFP, sono: Edilizia sociale e Pubblica, Parcheggi, Edilizia Sanitaria, Edilizia Scolastica, Trasporti e viabilità, Energia e telecomunicazioni, Ambiente, Porti e logistica, Strutture cimiteriali, Impianti sportivi, Strutture ricettive

<sup>16</sup> 620 operazioni rappresentano l'attuale composizione numerica del campione, suscettibile di variazioni.

necessari per una effettiva e compiuta valutazione di entrambi i comparti del mercato del PPP italiano.

Le difficoltà rilevate si sono per lo più riferite alla volontà delle amministrazioni di limitare la divulgazione di alcune informazioni relative ai dati dei PEF e agli elementi contrattuali dei progetti, anche a causa del basso tasso di *know-how* riscontrato.

L'UTFP e il Cresme, ferme restando le previsioni dell'accordo, hanno collaborato e continuano a cooperare per affrontare e superare le criticità incontrate, con l'obiettivo di avere un campione rilevante di operazioni tali da fornire una base informativa utile per indirizzare eventuali iniziative di *policy making* e a migliorare l'attività di assistenza verso le amministrazioni italiane nell'implementazione delle procedure di PPP.

## 2 LE NOVITÀ NORMATIVE

Nel corso del 2013, il quadro normativo in materia di PPP ha conosciuto alcune significative innovazioni sia a livello nazionale che comunitario, di cui le principali sono oggetto di approfondimento nel presente capitolo.

Sul fronte nazionale, le modifiche apportate nel corso del 2013 intervengono, in particolare, sul D.Lgs 163/2006 recante il “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”, 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 fronte comunitario, il PPP assume 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).

In considerazione della rilevanza dell’impatto sul quadro normativo di riferimento, si segnala che, agli inizi del 2014, si è concluso 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. Si tratta, in particolare:

- ✓ della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione;
- ✓ della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici, che sostituisce ed abroga la direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi;
- ✓ della direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, che sostituisce ed abroga la direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 vertente sulla stessa materia.

Le menzionate direttive sono state pubblicate nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea - serie L n. 94 del 28 marzo 2014 - e sono entrate in vigore a decorrere dal 17 aprile 2014. Esse dovranno essere recepite entro il 18 aprile 2016 dai singoli Stati membri, i quali, all'esito, dovranno comunicare alla Commissione europea le disposizioni di diritto interno a tal fine adottate.

## **2.1 PPP e decreto del Fare: modifiche rilevanti al Codice**

Le principali novità sul PPP intervenute nel corso del 2013 riguardano, in particolare, sia il regime normativo ordinario delle concessioni e della finanza di progetto (rispettivamente disciplinato dagli artt. 143, 144 e 153 del Codice), che quello relativo alle infrastrutture ed agli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale (di cui agli artt. 174 e 175 del Codice).

Anticipando parte degli indirizzi caratterizzanti le citate nuove direttive comunitarie, il legislatore nazionale ha approvato alcune norme i cui effetti intervengono sia sul piano procedurale - con l'attribuzione alle amministrazioni della facoltà di indire una "consultazione preliminare con gli operatori economici" per le concessioni di lavori pubblici da affidarsi con procedura ristretta, nonché altre misure atte a favorire il coinvolgimento del sistema bancario quanto prima possibile nell'operazione - sia sul fronte della sostenibilità economico finanziaria degli interventi con il fine ultimo di elevarne la bancabilità nell'attuale contesto congiunturale sfavorevole.

Più nello specifico, un primo insieme di modifiche concerne l'art. 143 del Codice, che disciplina le caratteristiche della concessione di lavori pubblici, di cui sono stati riscritti i commi 5 e 8 ed introdotto il comma 8 – *bis*.

Nelle precedenti formulazioni, il comma 5 prevedeva la facoltà dell'amministrazione aggiudicatrice di cedere al concessionario, in proprietà o in diritto di godimento, beni immobili appartenenti alla stessa amministrazione ovvero allo scopo espropriati, purché strumentali o connessi alle opere da realizzare. A seguito della novella, è venuto meno il necessario vincolo di strumentalità o di connessione, ma è sufficiente, in conformità alla previgente formulazione, che la cessione sia posta in essere "*a titolo di prezzo*" e sia finalizzata a conseguire l'equilibrio economico-finanziario della concessione.

Nel caso di procedura da svolgersi ai sensi dell'articolo 153 del Codice, le modalità di utilizzazione o valorizzazione dei beni immobili devono essere definite dall'amministrazione unitamente all'approvazione dello studio di fattibilità ovvero del progetto posto a base di gara e costituiscono uno dei presupposti che determinano l'equilibrio economico finanziario della concessione. È, inoltre, precisato che all'atto della consegna dei lavori il concedente dichiari di disporre di tutte le autorizzazioni, licenze, abilitazioni, nulla osta, permessi ed altri atti previsti dalla normativa vigente e che tali atti siano legittimi validi ed efficaci.

Le modifiche introdotte al comma 8, del medesimo articolo, riguardano l'*iter* procedurale da espletare allorché si verifichino variazioni dei presupposti o delle condizioni di base del piano economico finanziario, ovvero siano introdotte norme legislative e regolamentari che, comunque, incidano sul suo equilibrio. Al ricorrere di tali ipotesi, il concedente e il concessionario devono procedere alla rideterminazione delle condizioni di equilibrio del PEF, da attuarsi anche mediante la proroga della durata della concessione, previa verifica del CIPE sentito il Nucleo di consulenza per l'Attuazione e Regolazione dei Servizi di pubblica utilità (NARS).

Al fine di dare applicazione al precedente comma 8, il nuovo comma 8-bis prescrive che i contratti di concessione devono espressamente contenere una definizione di equilibrio economico finanziario che faccia riferimento *“ad indicatori di redditività e di capacità di rimborso del debito, nonché la procedura e la cadenza temporale degli adempimenti connessi”*. I medesimi contratti, inoltre, devono definire i presupposti e le condizioni poste alla base del PEF, le cui variazioni, non imputabili al concessionario, ne comportano la revisione.

Sul fronte delle procedure di affidamento delle concessioni di lavori pubblici disciplinate dall'articolo 144, assumono particolare rilievo le modifiche al comma 3 – *bis* e l'introduzione dei commi 3 - *ter* e 3 - *quater*. Le variazioni introdotte, infatti, sono finalizzate a elevare i livelli di bancabilità delle operazioni, anche attraverso il coinvolgimento degli istituti finanziatori già nelle fasi precedenti l'affidamento.

In particolare, con il comma 3 – *bis* si stabilisce la facoltà, in capo all'amministrazione aggiudicatrice che intenda procedere all'affidamento della concessione mediante procedura ristretta, di indire - prima della scadenza del termine di presentazione delle offerte e salvo aver previsto tale facoltà nel bando - una *“consultazione preliminare con gli operatori economici invitati a presentare le offerte”*, al fine di verificare l'insussistenza di criticità del progetto posto a base di gara sotto il profilo della finanziabilità.

All'esito della consultazione, l'amministrazione potrà adeguare gli atti di gara e, conseguentemente, aggiornare il termine di presentazione delle offerte, che non potrà essere inferiore a trenta giorni dalla comunicazione agli interessati.

La consultazione preliminare non potrà, tuttavia, avere ad oggetto *“l'importo delle misure di defiscalizzazione di cui all'art. 18 della legge 12 novembre 2011 n. 183 e all'art. 33 del decreto legge 18 ottobre 2012 n. 179 convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012 n. 221 nonché l'importo dei contributi pubblici ove previsti”*.

I nuovi commi 3 – *ter* e 3 – *quater* dell'articolo 144 sono finalizzati, da un lato, a garantire le migliori condizioni per la bancabilità dell'iniziativa e, dall'altro, ad anticipare il momento del coinvolgimento del sistema bancario nell'operazione.

Nello specifico, al fine di migliorare i profili di bancabilità dei progetti, il comma 3 - *ter* prevede la facoltà in capo alle amministrazioni aggiudicatrici di richiedere in sede di bando di gara che le offerte siano corredate dalla manifestazione d'interesse a finanziare l'operazione sottoscritta da parte di uno o più finanziatori, anche in considerazione dei contenuti dello schema di contratto di concessione e del PEF.

Al fine di rafforzare tale previsione, il successivo comma 3-*quater* stabilisce che il bando di gara possa prevedere la risoluzione del rapporto in caso di mancata sottoscrizione del contratto di finanziamento ovvero in mancanza di sottoscrizione o collocamento delle obbligazioni di cui all'articolo 157 del Codice entro un congruo termine fissato dal bando stesso, comunque non superiore a 24 mesi decorrenti dall'approvazione del progetto definitivo. In tal caso, per evitare la risoluzione del contratto, il concessionario dovrà reperire la liquidità necessaria attraverso altre forme di finanziamento previste dalla legge entro il medesimo termine. Qualora si verifichi la risoluzione del rapporto, al concessionario non spetterà alcun rimborso delle spese sostenute, ivi incluse quelle relative alla progettazione definitiva.

Il periodo conclusivo del comma 3 – *quater* stabilisce infine che, qualora previsto nel bando di gara, in caso di parziale finanziamento del progetto o di un suo stralcio tecnicamente ed economicamente funzionale, il contratto di concessione rimanga comunque valido limitatamente alla parte che ne regola la realizzazione e gestione.

Merita rilevare che le modifiche disposte dai suddetti commi 3 - *bis*, 3 - *ter* e 3 - *quater* dell'art. 144 sono applicabili tanto alla disciplina ordinaria della finanza di progetto (art. 153 del Codice), quanto a quella speciale in tema di infrastrutture strategiche (artt. 174 e 175 del Codice).

In particolare, per quanto concerne la finanza di progetto *ex art.* 153, è l'introduzione del nuovo comma 21 – *bis* a chiarire che le disposizioni dei predetti tre commi trovino applicazione in quanto compatibili.

L'applicabilità delle disposizioni di cui all'articolo 144, commi 3 - *bis*, 3-*ter* e 3 - *quater* è esplicitamente estesa anche alle infrastrutture strategiche sia nel caso di affidamento di concessioni (con l'introduzione del nuovo comma 4 - *bis* all'art. 174), sia nel caso di finanza di progetto (con l'introduzione del comma 5 - *bis* all'art. 175).

Il Decreto "del Fare" è stato pubblicato nella G.U. del 21 giugno 2013, n. 144, S.O. ed è entrato in vigore il giorno seguente. In virtù delle norme di salvaguardia, le modifiche con esso disposte non si applicano alle procedure in finanza di progetto con bando già pubblicato alla data di entrata in vigore ovvero alle proposte già dichiarate di pubblico interesse alla stessa data.

## **2.2 Il ruolo del PPP nei nuovi regolamenti comunitari in ambito TEN – T e di Fondi Strutturali e d'Investimento europei**

Le forme di PPP sono considerate dall'Unione europea un sistema efficace per realizzare i progetti infrastrutturali garantendo, al contempo, il conseguimento di obiettivi strategici - come: la lotta al cambiamento climatico, la promozione delle fonti di energia alternative e dell'uso efficiente dell'energia e delle risorse,

il sostegno a modalità di trasporto sostenibili e la diffusione delle reti a banda larga - e la sinergia di risorse finanziarie proprie dell'UE derivate dai fondi di coesione e di bilancio.

Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno approvato, nel dicembre 2013, un pacchetto legislativo, al fine di riformare gli orientamenti per lo sviluppo della rete *trans-europea* dei trasporti e la politica di coesione. Ai fini delle operazioni di PPP rilevano, in particolare, i Regolamenti (UE) n. 1315/2013, n. 1316/2013 e n. 1303/2013 di cui si riportano di seguito le principali novità.

L'11 dicembre 2013 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno approvato il Regolamento (UE) n. 1315/2013 che definisce gli orientamenti per lo sviluppo della TEN-T abrogando la precedente direttiva (UE n. 661/2010); il nuovo regolamento definisce la strategia per le politiche TEN-T fino al 2050 alla luce degli obiettivi identificati nel Libro Bianco 2011 "*Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system*".

Il Regolamento interessa le infrastrutture di trasporto ferroviario, stradale, marittimo e delle navigabili interne, aereo e multimodale e delle vie di navigazione nonché l'istituzione e la gestione di servizi di trasporto efficienti e sostenibili (art. 2).

Secondo la nuova disciplina la rete di trasporto europea si articola in una struttura a due livelli (art. 1):

- ✓ una rete centrale (*core*), da rendere pienamente operativa entro il 2030, costituita dalle parti della rete globale che rivestono la più alta importanza strategica, ai fini del conseguimento degli obiettivi per lo sviluppo della rete *trans-europea* dei trasporti;
- ✓ una rete globale (*comprehensive*), da rendere completamente operativa entro il 2050, destinata ad alimentare la rete centrale. La rete globale è quindi costituita da tutte le infrastrutture di trasporto, esistenti e

pianificate, della rete trans-europea dei trasporti, nonché da misure che ne promuovono l'uso efficiente e sostenibile sul piano sociale e ambientale.

Nell'ambito del Regolamento, particolare rilievo assumono i *“progetti d'interesse comune”*, di cui all'articolo 7, definiti come i progetti *“che contribuiscono allo sviluppo della rete trans-europea dei trasporti attraverso la creazione di infrastrutture di trasporto [...] che promuovono l'uso efficiente della rete sotto il profilo delle risorse”* e sono oggetto di finanziamento da parte dell'Unione secondo le condizioni stabilite dal Regolamento (UE) n. 1316/2013.

Il predetto Regolamento è stato approvato dal Parlamento europeo contestualmente al Regolamento (UE) n. 1315/2013 e istituisce il *“Connecting Europe Facility”* (CEF o *“Meccanismo per collegare l'Europa”* MCE) ovvero l'insieme di strumenti e risorse finalizzati ad accelerare gli investimenti nel campo delle reti *trans-nazionali* e a stimolare gli investimenti sia pubblici sia privati. A tal fine il CEF stabilisce le condizioni, i metodi e le procedure per la concessione di assistenza finanziaria e alle reti *trans-europee* al fine di sostenere progetti infrastrutturali d'interesse comune nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia e di sfruttare le sinergie tra tali settori (art. 1).

Nell'ambito delle risorse, il Regolamento determina una dotazione complessiva pari a circa 33 miliardi di euro, di cui circa 26,2 miliardi di euro destinati al settore dei trasporti (di questi, circa 11,3 provenienti dal Fondo di coesione istituito con il nuovo Regolamento (UE) n. 1301/2013), circa 1,1 miliardo di euro al settore delle telecomunicazioni e, infine, circa 5,8 miliardi di euro al settore dell'energia (art. 5). Tali risorse, finalizzate a supportare azioni di assistenza finanziaria dell'Unione sotto forma di sovvenzioni, appalti e strumenti finanziari (ex art. 6), forniscono il *“leverage”* per attivare capitali privati e aumentare l'apporto di capitale di rischio per il finanziamento in PPP dei succitati progetti d'interesse comune.

Nel caso delle sovvenzioni, l'articolo 10 del Regolamento stabilisce le nuove soglie massime di cofinanziamento in relazione al settore d'intervento (es. trasporti, energia, telecomunicazioni, ecc.) e alla sua destinazione (es. studi, lavori, ecc.). In particolare, la quota massima di cofinanziamento per gli studi è del 50 per cento, nel caso di sovvenzioni legate a lavori il tasso di finanziamento è compreso tra il 10 per cento e il 40 per cento, mentre la quota di cofinanziamento per i servizi basati su applicazioni telematiche è compresa tra il 20 per cento e il 75 per cento.

Gli strumenti finanziari (disciplinati al Capo V del Regolamento e dettagliati nella Parte III dell'Allegato I) di cui sono beneficiari i progetti d'interesse comune comprendono sia gli strumenti di "capitale" che di "debito", laddove i primi mettono a disposizione capitale di rischio e i secondi includono prestiti e/o garanzie la cui concessione è facilitata dall'uso di strumenti di condivisione del rischio.

A seguito dell'approvazione dei due succitati Regolamenti, in data 17 dicembre 2013, il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno approvato il Regolamento (UE) n. 1303/2013, che stabilisce le norme applicabili ai fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) e abroga il Regolamento (UE) n. 1083/2006 del Consiglio.

I fondi SIE possono essere utilizzati per co-finanziare operazioni in PPP (art. 62). Nell'ambito del Regolamento, il *"partenariato pubblico privato"* – e le rispettive *"operazioni in PPP"* – sono qualificati come la forma di cooperazione tra organismi pubblici e settore privato in grado di rendere efficace il conseguimento di obiettivi di politiche pubbliche grazie alla condivisione del rischio, la concentrazione di competenze del privato ovvero forme aggiuntive di capitale.

La rilevanza del PPP nel nuovo Regolamento si riconosce specificatamente all'articolo 31, al Capo II - *"Norme speciali sul sostegno dei fondi SIE ai PPP"* e all'articolo 102.

In particolare, l'articolo 31, conferma la facoltà a favore degli Stati membri di richiedere la partecipazione della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) ad attività connesse alla preparazione delle operazioni relative a grandi progetti, strumenti finanziari e PPP.

I beneficiari dei Fondi SIE possono essere sia l'organismo di diritto pubblico che ha avviato l'operazione, sia un organismo di diritto privato di uno Stato membro che è, o deve essere, selezionato per l'esecuzione dell'operazione (art. 63).

L'articolo 64 introduce una misura di sostegno alle operazioni di PPP precisando che, nel caso di un'operazione in PPP in cui il beneficiario sia un organismo di diritto pubblico, le spese sostenute e pagate dal *partner* privato nell'ambito dell'operazione possono essere considerate sostenute e pagate dal beneficiario e incluse in una richiesta di pagamento alla Commissione a condizione che:

- ✓ il beneficiario sottoscriva un accordo di PPP con un *partner* privato;
- ✓ l'Autorità di gestione verifichi che le spese dichiarate dal beneficiario siano state pagate dal *partner* privato.

Infine, merita qui rilevare che il PPP trova specifica regolazione anche nel caso di decisioni relative a un "Grande Progetto", di cui all'articolo 102, comma 3, laddove l'approvazione da parte della Commissione nelle operazioni in PPP sia subordinata alla firma dell'accordo di PPP tra organismo pubblico e privato entro tre anni dall'approvazione (eventualmente prorogabili dietro richiesta dello Stato membro per un periodo non superiore ai due anni in caso di ritardi dovuti a procedimenti amministrativi e giudiziari connessi a questa fattispecie di progetti).

Il quadro finanziario è delineato dagli articoli 91 e 92 del Regolamento. Le risorse complessive per la coesione economica, sociale e territoriale per il periodo 2014-2020 sono pari a 325,1 miliardi di euro di cui circa 322 miliardi di euro rappresentano le risorse globali assegnate al FESR, al FSE e al Fondo di Coesione e 3 miliardi di euro costituiscono una dotazione specifica a favore

dell'occupazione giovanile (art. 91). Il successivo articolo 92 stabilisce le risorse destinate all'obiettivo “Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione e Cooperazione territoriale europea” che ammontano a circa il 96 per cento delle risorse globali (per un valore pari a circa 313 miliardi di euro) e sono così ripartite:

- ✓ il 52,45 per cento (circa 164,3 miliardi di euro) è destinato alle regioni meno sviluppate;
- ✓ il 10,24 per cento (circa 32,1 miliardi di euro) è destinato alle regioni in transizione;
- ✓ il 15,67 per cento (circa 49,1 miliardi di euro) è destinato alle regioni più sviluppate;
- ✓ il 21,19 per cento (circa 66,4 miliardi di euro) è destinato agli Stati membri che beneficiano del Fondo di coesione;
- ✓ lo 0,44 per cento (circa 1,4 miliardi di euro) è destinato ai finanziamenti supplementari per le regioni ultra periferiche e le regioni di livello NUTS 2.

Le strategie e le priorità di intervento di ogni Stato Membro, nonché le modalità di impiego dei fondi SIE vengono definite attraverso l'Accordo di partenariato stipulato tra ciascun Stato membro e la Commissione europea. Tali accordi sono stati sottoposti alla Commissione europea il 22 aprile 2014 e definiscono i contenuti in base ai quali saranno strutturati i Programmi Operativi per l'utilizzo dei singoli fondi SIE.

### 3 LA VALUTAZIONE DELLE OPERE STRATEGICHE DELLA COSIDDETTO LEGGE OBIETTIVO

In base all'art. 163 comma 4, lett. c) del Codice dei contratti pubblici, relativamente alle opere comprese nel programma della infrastrutture strategiche<sup>17</sup>, l'Unità rilascia pareri su richiesta del competente Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Ministero). Nel 2013 l'UTFP ha reso quattro pareri ai sensi del sopra richiamato art. 163, concernenti le opere strategiche richiamate nella Tabella 5 sotto riportata.

**Tabella 5 – Opere Strategiche sottoposte alle valutazioni dell'UTFP nel 2013**

	Denominazione	Importo Investimento	Contributo CIPE	Altri contributi pubblici	Capitali privati	Settore
1	Metropolitana di Brescia Tratta Prealpino – S. Eufemia I° Lotto Funzionale	777.102.000 <sup>18</sup>	362.819.000	146.120.000	268.663.000 <sup>19</sup>	Metropolitane
2	Metropolitana di Milano Linea 4	1.819.700.000 <sup>20</sup>	478.230.000	880.120.000	461.350.000	Metropolitane
3	Metropolitana di Napoli Linea "1" - Progetto per il collegamento tra il Centro Direzionale Napoli e Capodichino	593.100.000 <sup>21</sup>	413.100.000	180.000.000 <sup>22</sup>	—	Metropolitane

<sup>18</sup> Importo esclusa I.V.A.  
<sup>19</sup> Importo compresa I.V.A.  
<sup>20</sup> comprensivo di un mutuo acceso presso la Cassa depositi e prestiti pari a 201.524 milioni di euro  
<sup>21</sup> Importo che il Comune di Napoli coprirà stipulando un mutuo.

Fonte: elaborazioni UTFP sulla base dei dati riportati nelle richieste del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e nelle Delibere CIPE approvative dei Progetti.

<sup>17</sup> Legge 21 dicembre 2001, n.443 e delibera n. 121 e 130 del 21 dicembre 2001 e delibera n.130 del 6 aprile 2006

Con riferimento al progetto della Metropolitana di Napoli l'Unità ha reso, su specifica richiesta del Ministero, due distinti pareri. Nell'elenco di cui alla Tabella 5 sono riportati i dati relativi all'ultimo dei pareri inviati al Ministero.

Relativamente ai progetti delle predette opere, l'UTFP ha esaminato i piani economico finanziari, analizzando i principali parametri finanziari utilizzati nella loro elaborazione (come ad esempio: il tasso inflativo, le aliquote IVA, IRES e IRAP e i tassi d'interesse), valutando l'equilibrio economico-finanziario degli stessi e verificando, a tal fine, la redditività e la bancabilità delle opere, premesso che per le opere strategiche afferenti al settore delle metropolitane, il PEF allegato ai progetti preliminari, ai sensi della Legge 350, art. 4, commi 134 e 140, segue lo schema semplificato della Delibera CIPE n. 11 del 27 maggio 2004.

Nell'ambito della propria attività consulenziale l'UTFP ha reso, altresì, il parere di carattere endoprocedimentale, finalizzato alla fase istruttoria del Nucleo di consulenza per l'Attuazione e Regolazione dei Servizi di pubblica utilità (NARS), propedeutica all'esame del CIPE del progetto preliminare dell'opera di collegamento autostradale E45-E55 (Orte-Mestre).

Di seguito, si riportano gli elementi salienti caratterizzanti le opere sulle quali l'UTFP ha reso parere al Ministero ai sensi del sopra richiamato art. 163, comma 4, lettera c) del Codice dei contratti, e le principali considerazioni che la medesima Unità ha formulato.

#### Metropolitana di Brescia – 1° lotto funzionale tratta Prealpino- S. Eufemia

L'opera in questione riguarda la metropolitana leggera automatica Metrobus di Brescia – 1° lotto funzionale Prealpino – S. Eufemia.

La richiesta di parere all'Unità, da parte del Ministero, è scaturita da una espressa prescrizione riportata nella Delibera n. 100/2012, del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE); detta Delibera disponeva che ai fini dell'assegnazione del residuo importo pari a 7,3 milioni di

euro si dovesse acquisire il parere dell'UTFP *“sul piano economico finanziario aggiornato dell'intero intervento “Metropolitana leggera automatica Metrobus di Brescia – 1° lotto funzionale Prealpino - S. Eufemia”.*

La tratta in questione, entrata in esercizio nell'anno 2013, ha uno sviluppo di circa 13,1 km e comprende 17 delle 23 stazioni previste lungo i 18 km dell'intera opera, così come originariamente progettata, approvata e finanziata (nel 1995). Il costo di investimento risulta pari a circa 777 milioni di euro, IVA esclusa.

L'UTFP ha analizzato e valutato il piano economico finanziario aggiornato dell'intero intervento del sopra richiamato 1° lotto funzionale Prealpino – S. Eufemia, rilevando che il contributo pubblico appare in linea con l'esigenza di remunerare i costi di investimento.

#### Metropolitana M4 di Milano

La linea M4 di Milano Lorenteggio-Linate, inizialmente suddivisa in due lotti, oggetto di distinti e specifici percorsi progettuali e amministrativi, quali:

- Il lotto 1 Lorenteggio –Sforza/Policlinico che si estende per circa 6,5 km dalla stazione di S. Cristoforo alla stazione Sforza/Policlinico e comprende 13 stazioni;
- Il lotto 2 Sforza/ Polyclinico - Linate, che si estende per circa 7,7 km dalla citata stazione di Sforza/Policlinico (esclusa) alla stazione di Linate e comprende le restanti 8 stazioni;

successivamente aggregati in un progetto unitario, è una metropolitana leggera ad automazione integrale e, pertanto, priva di conducente a bordo. La stessa comprende 21 stazioni, 30 manufatti di linea e un deposito-officina. Fatta salva la zona di detto deposito, essa si sviluppa in sotterraneo.

Per la realizzazione del progetto si prevede il ricorso al partenariato pubblico privato istituzionalizzato, con la costituzione di una società mista pubblico-privato, il cui socio maggioritario (pubblico) sarà il Comune di Milano.

L'Unità ha reso parere sul piano economico finanziario, dal quale si evince un costo di investimento dell'opera pari a circa 1.820 milioni di euro. Detto costo di investimento risulta incrementato di circa 172 milioni di euro rispetto a quanto preventivato originariamente dal Comune e posto a base di gara; ciò a seguito di *extra-costi* stimati in sede di definizione del progetto definitivo e di adeguamenti monetari relativi alla progettazione, alle prove, sperimentazioni e collaudi, alle bonifiche dei terreni nonché ai maggiori oneri per IVA.

Con riferimento a detta opera, l'Unità ha esaminato e valutato il citato PEF (modulato in un arco temporale di 30 anni), rilevando che il margine operativo lordo presenta un andamento positivo per l'intera fase di gestione dell'opera e quindi, in tal senso, i ricavi di gestione fanno fronte ai costi di gestione per l'intera durata della concessione. Il contributo pubblico appare sufficiente a coprire il fabbisogno dell'investimento, comprensivo di IVA ed extra-costi e in linea con le esigenze di equilibrio economico finanziario, anche alla luce degli indicatori di redditività espressi dal PEF oggetto del parere.

#### Metropolitana di Napoli – Linea 1 – tratta Centro Direzionale - Capodichino

Come sopra specificato su tale opera, il Ministero, nel corso dell'anno 2013, ha inviato una prima richiesta di parere, che l'UTFP ha esitato nell'agosto del 2013. Successivamente, il Ministero ha integrato la documentazione, precedentemente trasmessa e riproposto nuova istanza di parere, che è stato reso dall'UTFP nel dicembre dello stesso anno.

Con riferimento al PEF analizzato e oggetto di questo ultimo parere, il costo del progetto risulta pari a circa 593 milioni di euro e la richiesta di finanziamento al CIPE è di circa 113 milioni di Euro.

Il contributo pubblico che si evince dal PEF appare sufficiente a coprire il fabbisogno di investimento del progetto, pur residuando un margine operativo lordo negativo che prelude a problemi di *affordability* gestionale.

Il medesimo PEF evidenzia un periodo di costruzione pari a 5 anni e un periodo di gestione, a partire dalla data di entrata in esercizio dell'opera, pari a 21 anni.

Nei pareri sopra richiamati, l'UTFP ha evidenziato che nell'ambito del trasporto pubblico locale, la scelta delle amministrazioni orientata a mantenere bassi livelli tariffari per limitare l'impatto sull'utente determina, però, un intenso utilizzo di fondi pubblici.

A ciò si aggiunge che, in alcuni casi, le stime della domanda di mobilità appaiono ottimistiche, con particolare riferimento all'andamento del PIL dell'economia italiana.

Da ciò emerge la forte esigenza di richiamare l'attenzione sulla necessità di svolgere più approfondite analisi in fase di approntamento degli studi trasportistici, atteso che gli stessi sono fondamentali ai fini del dimensionamento delle infrastrutture e della loro fattibilità economico-finanziaria. Del resto, da essi scaturiscono le stime dei ricavi di esercizio che, unitamente alle previsioni dei costi di gestione, anch'esse assai delicate, svolgono un ruolo fondamentale nelle verifiche dell'equilibrio gestionale delle opere.

#### **4 IL TRATTAMENTO DELLE OPERAZIONI DI PPP NEI CONTI ECONOMICI NAZIONALI**

Nel 2013, è proseguita la collaborazione tra l'UTFP e l'ISTAT per il monitoraggio dell'impatto, sul debito e sul *deficit* delle amministrazioni, delle operazioni di partenariato pubblico privato comunicate all'Unità, 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 alla 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 dell'UTFP, nella valutazione della documentazione stessa.

Le operazioni oggetto di tale monitoraggio riguardano i contratti di PPP che si riferiscono alla realizzazione e alla gestione di infrastrutture, dove l'amministrazione è il principale acquirente (*main payer*) dei servizi offerti attraverso l'infrastruttura stessa.

La classificazione *on/off balance* delle operazioni comunicate all'Unità dalle amministrazioni aggiudicatrici viene svolta da parte dell'ISTAT, con il supporto dell'UTFP con riferimento all'analisi delle operazioni stesse<sup>18</sup>.

Con riferimento a tali operazioni Eurostat, come indicazione generale, prescrive che gli *asset* 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 privato.

Nel corso del 2013, sono pervenute all'UTFP 8 comunicazioni di contratti di PPP aggiudicati da amministrazioni italiane, riferite alla Circolare PCM del 27 marzo 2009 relativa alla "Decisione Eurostat" del febbraio 2004. A tal proposito, occorre segnalare che tra le comunicazioni pervenute all'UTFP alcune non possono essere considerate nell'ambito di applicazione, in quanto non caratterizzate dagli elementi propri delle operazioni ricadenti nella tipologia specificatamente definita da Eurostat.

Nel 2012 erano giunte 7 comunicazioni: si conferma il significativo rallentamento rispetto agli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della norma che impone alle amministrazioni aggiudicatrici la comunicazione delle operazioni all'UTFP e della successiva Circolare sopra citata. Tale significativo rallentamento è dovuto anche al generale calo delle aggiudicazioni di contratti di PPP.

---

<sup>18</sup> Cfr. al riguardo: capitolo 5 della presente Relazione

Nel novembre 2013 è stata pubblicata, sul sito web dell'Eurostat, la nuova versione del Manuale sul disavanzo e sul debito pubblico (MGDD<sup>19</sup> - "Manuale"), che reca alcuni importanti aggiornamenti nel capitolo dedicato alle *Public Private Partnership* (cfr. parte VI - capitolo 4 del Manuale). 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, introdotte da Eurostat, sulla base dei contenuti del nuovo Sistema Europeo dei Conti (ESA10<sup>20</sup>) che, a partire dal 1° settembre 2014, sostituirà l'ESA95 precedentemente in vigore.

In coerenza con quanto previsto nella decisione Eurostat del 2004, nella versione del MGDD di novembre 2013 è stato confermato il criterio dei rischi, già riportato nelle precedenti versioni, quale criterio di base per la decisione relativa al trattamento statistico e contabile delle operazioni di PPP. In linea generale Eurostat, al fine di semplificare l'analisi, individua tre categorie di rischio, indicando che l'infrastruttura oggetto del contratto di PPP può essere classificata dall'amministrazione come "*non government*" e contabilizzata *off balance* nei casi in cui il *partner* privato sopporti il rischio di costruzione e almeno uno tra il rischio di disponibilità e il rischio di domanda (cfr. par. VI.4.3.2. del MGDD).

Sulla base delle novità introdotte dall'ESA2010 e recepite nel nuovo Manuale, è oggi esplicito considerare sufficiente il trasferimento al *partner* privato della maggioranza dei rischi e dei benefici, al fine di contabilizzare *off balance* una infrastruttura oggetto del contratto di PPP. Inoltre, il nuovo Manuale precisa che la rilevanza del rischio deve essere valutata tenendo conto dell'impatto sia sulla redditività, sia sul profilo finanziario del *partner*.

Il criterio della effettiva incidenza del rischio sulla redditività del *partner* e sul profilo finanziario dello stesso appare richiamare, tra l'altro, la fattispecie di

---

<sup>19</sup> *Manual on Government Deficit and Debt* - November 2013

<sup>20</sup> *European System of Accounts 2010* – Ed. 2013

rischio operativo espressa dalla direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014<sup>21</sup>, relativa alle aggiudicazioni delle concessioni. Nell'ambito della direttiva, infatti, ci si riferisce al fatto che è necessario che in capo al *partner* privato sia trasferito, in modo effettivo e sostanziale, il rischio operativo, di natura economica, legato alla gestione dei lavori e/o servizi oggetto del contratto.

La nuova edizione del MGDD mantiene, nondimeno, l'impostazione per la quale i fattori relativi a: il finanziamento pubblico dei costi di investimento (con particolare riferimento al criterio operativo della maggioranza del 50 per cento dell'investimento complessivo), la presenza di garanzie pubbliche, le clausole di fine contratto - in caso di risoluzione anticipata - e il valore di riscatto dell'asset a fine concessione debbano essere considerati quali criteri di decisione non più residuali, ma sostanziali ai fini della valutazione dell'allocazione dei rischi di progetto. A tal proposito, con riferimento alle garanzie prestate dall'amministrazione al *partner*, l'MGDD del 2013 estende l'applicazione delle regole, in materia, anche ai casi in cui un'amministrazione fornisca una garanzia al *partner* non direttamente legata al debito contratto in relazione a uno specifico progetto in PPP. Tale fattispecie si identifica, in particolare, nel caso in cui la Pubblica Amministrazione presta una garanzia rivolta alla copertura degli impegni assunti da una società coinvolta in diverse attività, che non si limitano soltanto a quelle previste nell'ambito del contratto di PPP.

Per i casi particolarmente complessi, in cui il classico approccio basato sulla valutazione dei rischio non fornisca una chiara indicazione sulla classificazione *on/off balance* di un'operazione di PPP, il nuovo Manuale introduce l'applicazione del "criterio di controllo". Si tratta di un criterio aggiuntivo e integrativo ai fini dell'allocazione dei rischi di progetto.

---

<sup>21</sup> Cfr. anche capitolo 2 della presente Relazione

Infatti, come accennato nell'ESA10<sup>22</sup>, l'applicazione del suddetto criterio tiene conto, da un lato della capacità dell'amministrazione di influenzare, in maniera sostanziale, il *design*, la qualità, le dimensioni e la manutenzione dell'*asset*, e dall'altro lato, della misura in cui la stessa amministrazione è in grado di definire i servizi prodotti, le unità a cui i servizi sono forniti e i prezzi dei medesimi.

Tra le altre novità della nuova edizione del Manuale occorre richiamare, in tema di penali/sanzioni, il fatto che le stesse, applicabili in caso di mancato rispetto da parte del *partner* degli obblighi contrattuali, non dovrebbero essere oggetto di trattative, ma essere applicate automaticamente, oltre che chiaramente definite nel contratto e, infine, incidere significativamente sui ricavi/profitti del *partner*.

Viene, inoltre, disciplinata specificatamente la fattispecie in cui sono utilizzati fondi comunitari per il finanziamento di un *asset*. In tal caso, è previsto che tale sostegno sia escluso dalla valutazione della condivisione del rischio. Pertanto, ai fini dell'analisi statistica, i fondi dell'Unione europea non devono essere considerati come finanziamento pubblico, purché non siano finalizzati alla copertura del sostegno finanziario offerto dall'amministrazione nella fase iniziale del progetto.

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

### 5.1 La promozione del PPP: il sito web, le Linee guida e UTFP News

Le attività dell'UTFP, le informazioni e gli approfondimenti relativi al PPP sono diffusi, presso gli operatori istituzionali e non, nel sito web dell'UTFP ([www.utfp.it](http://www.utfp.it)).

Nel corso del 2013, il sito ha registrato circa 25.000 accessi che hanno riguardato complessivamente oltre 200.000 pagine. L'analisi dei *download*

---

<sup>22</sup> Si veda il punto 20.285 dell'ESA10

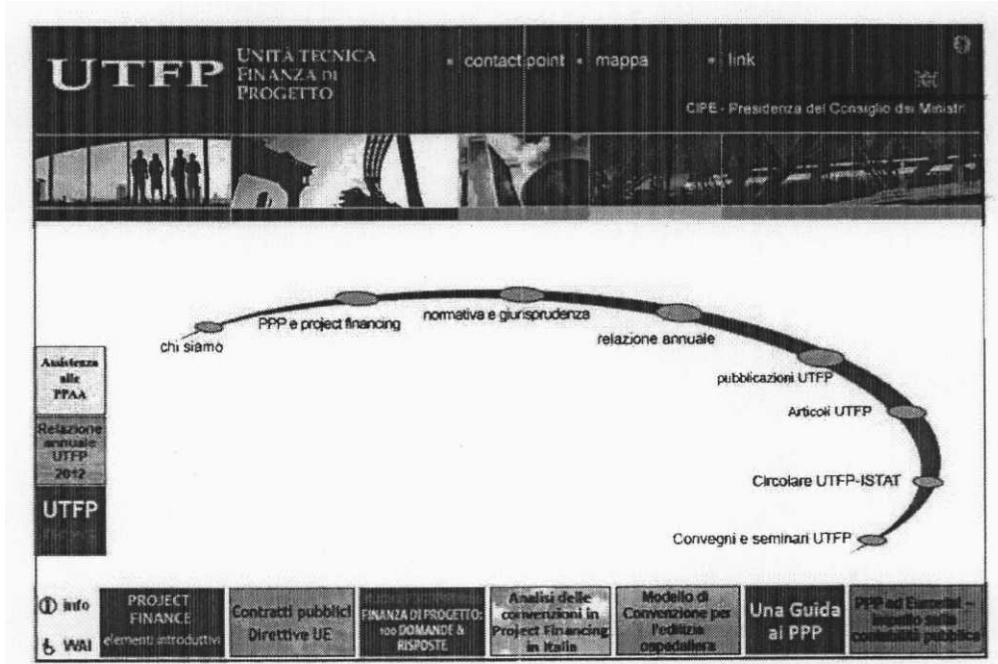
effettuati sul sito *web* dell'Unità consente di individuare le tematiche che si sono rivelate più interessanti per gli utenti. In particolare si rileva che: “*Project Financing - Elementi introduttivi*” rappresenta la pubblicazione d'interesse assoluto con oltre 22.000 *download*, a seguire la pubblicazione della Relazione annuale dell'Unità che fa registrare complessivamente, nelle edizioni 2011 e 2012, oltre 11.000 *download*.

L'analisi dei documenti che si sono rivelati di maggiore interesse conferma la centralità dell'Unità nel promuovere e diffondere – anche mediante pubblicazioni settoriali con taglio divulgativo – i modelli di PPP.

Al fine di garantire la piena fruibilità del sito *web* come strumento d'impulso e divulgazione di schemi di PPP e delle migliori prassi operative, nel corso del 2013 è stato avviato dai componenti dell'Unità un processo di modifica ed aggiornamento dei contenuti del sito stesso.

Le modifiche più rilevanti riguardano, da un lato, la precisazione delle procedure di assistenza alle pubbliche amministrazioni e, dall'altro, una revisione dei contenuti informativi a disposizione degli utenti.

Al fine di rendere maggiormente efficace il servizio di assistenza alle amministrazioni pubbliche da parte dell'Unità, il sito riporta una sezione dedicata (“Assistenza alle PP.AA.”) che, nello specificare le modalità di presentazione delle richieste da parte delle amministrazioni, illustra le fattispecie di assistenza.

**Figura 6 – Homepage sul sito web UTFP [www.utfp.it](http://www.utfp.it)**

Fonte: UTFP

Inoltre, al fine di rappresentare un insieme sistematico di riferimenti normativi aggiornati per il PPP, la sezione “Normativa e giurisprudenza” è oggetto di revisione sia nella sezione relativa alla normativa nazionale che in quella comunitaria.

Infine, nel corso degli ultimi mesi del 2013, è stato dato inizio ad alcune attività che hanno trovato compiuta conclusione all’inizio del 2014, in particolare:

- ✓ la redazione del periodico di informazione “UTFP News”;
- ✓ l’aggiornamento del documento “UTFP – 100 Domande e Risposte”.

UTFP News rappresenta la pubblicazione, diffusa dall’Unità in forma di *newsletter*, che con cadenza quadrimestrale risponde all’esigenza di diffusione delle principali notizie e informazioni d’interesse, nonché approfondimenti specifici sulle tematiche del PPP.

La nuova edizione di UTFP – 100 Domande e Risposte si propone, invece, nuovamente, di diffondere una terminologia omogenea tra operatori istituzionali e privati attraverso la definizione degli aspetti giuridici, procedurali ed economico-finanziari che caratterizzano gli strumenti di PPP. A questo fine, la strutturazione della pubblicazione in domande e risposte, lungi dall'esaurire la complessità dell'argomento, intende configurarsi come uno strumento di approccio ai temi del PPP per mezzo di una trattazione in grado di coniugare la sistematicità dell'approccio alla semplicità di fruizione. L'articolazione tematica, con cui i contenuti sono organizzati nel documento, riflette una dimensione multidisciplinare propria delle procedure di PPP e spazia da un primo inquadramento sui modelli di partenariato, mediante la loro identificazione e l'individuazione delle potenzialità e limiti, per approfondire, successivamente, le questioni di ordine procedurale, giuridico ed economico finanziario riferiti agli istituti di partenariato pubblico privato più diffusi.

## **5.2 I rapporti con altri Enti e Istituzioni**

L'UTFP ha proseguito anche nel 2013 la propria attività di collaborazione con istituzioni, enti ed associazioni operanti nei settori di interesse per l'azione dell'UTFP, 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 2013.

**Ministero dell'Economia e delle Finanze/Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato; Presidenza del Consiglio dei Ministri/DIPE-Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS); Istituto Nazionale di Statistica/Direzione della Contabilità Nazionale; Università Bocconi/SDA School of Management; Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.; Associazione Nazionale Comuni Italiani**

L'UTFP sta portando a termine una collaborazione istituzionale, con il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, il NARS - Dipartimento per la programmazione e il Coordinamento della

Politica economica (DIPE), l’Istituto Nazionale di Statistica – Direzione della Contabilità Nazionale (ISTAT), la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (CdP), l’Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e l’Università Bocconi - SDA *School of Management*, per la redazione di modello di convenzione *standard* avente per oggetto un contratto di concessione di costruzione e gestione di opere pubbliche, ai sensi dell’art. 143 del Codice dei contratti pubblici, destinate all’utilizzazione diretta da parte della Pubblica Amministrazione.

Il contratto di concessione ha, in linea generale, la funzione di disciplinare i rapporti tra l’amministrazione concedente e il concessionario per tutta la durata del rapporto concessorio e rappresenta il nucleo centrale di tutte le relazioni contrattuali relative al progetto. Proprio per il ruolo cruciale svolto dal contratto, con la convenzione “tipo” si intende dotare tutti gli operatori del mercato del PPP di uno strumento efficace che si configuri come un aiuto effettivo per disciplinare il rapporto convenzionale tra pubblico e privato.

L’obiettivo è quello di standardizzare le più rilevanti clausole contrattuali, in particolare, al fine di definire una chiara ed efficiente allocazione dei rischi tra le parti, nel rispetto della “Decisione Eurostat” del 2004 e alla luce delle indicazioni contenute nel Manuale sul disavanzo e debito pubblico (del SEC 2010), nel rispetto delle esigenze di bancabilità dell’operazione, previste dal Codice dei contratti pubblici e dalla più corretta prassi operativa.

Il lavoro già svolto dall’UTFP nel 2008, con riferimento al modello di convenzione ospedaliera, ha rappresentato un utile elemento di partenza per la definizione delle clausole tipo. Lo stesso modello è stato rivisto e modificato per rendere la convenzione *standard* adattabile a tutte le opere in cui l’amministrazione si configura come “*main payer*” e alla luce delle importanti modifiche normative intervenute negli ultimi anni, nonché delle indicazioni comunitarie e delle varie posizioni istituzionali consolidate nel tempo sul tema.

**Il lavoro svolto dal gruppo nel corso del 2013 dovrebbe concludersi nell'ultimo trimestre del 2014, così da garantire un significativo *enforcement* agli strumenti di *soft law* a disposizione degli operatori del partenariato pubblico privato.**

### **Istituto Nazionale di Statistica**

**Nel corso del 2013 è stato rinnovato l'accordo triennale tra l'ISTAT e il DIPE per la prosecuzione del rapporto di collaborazione, già avviato con la convenzione del novembre 2009.**

L'accordo è finalizzato a dare compiuta attuazione alla Decisione Eurostat "Treatment of public-private partnerships" dell'11 febbraio 2004, anche attraverso l'acquisizione da parte dell'ISTAT<sup>23</sup> dei dati trasmessi all'UTFP dalle stazioni appaltanti, nel rispetto della Circolare del 27 marzo 2009 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale definisce i criteri per la comunicazione all'UTFP delle informazioni relative alle operazioni di partenariato pubblico privato ai sensi dell'art. 44 comma 1-bis del decreto legge 31 dicembre 2007 n. 248 convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1 della legge 28 febbraio 2008, n.31.

Per lo svolgimento di tale attività, nel corso del 2013, è stato costituito il Comitato tecnico di gestione dell'accordo composto da tre rappresentanti dell'ISTAT e tre del DIPE-UTFP.

A seguito della costituzione, il Comitato si è riunito in diverse occasioni per procedere alla analisi e alla valutazione, con particolare riguardo agli aspetti relativi all'allocazione dei rischi, dei singoli progetti di PPP comunicati all'UTFP.

---

<sup>23</sup> L'ISTAT è l'organo responsabile per l'Italia del coordinamento di tutte le attività connesse alla diffusione delle statistiche europee nonché interlocutore di Eurostat per le questioni statistiche ai sensi del Regolamento (CE) n. 223/2009 che affida ad Eurostat compiti di produzione e diffusione delle statistiche europee.

**Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) e Unità di Valutazione degli investimenti pubblici (UVAL)**

Nel corso del 2013 è iniziata la collaborazione dell'UTFP con il DIPE, con il Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici e con l'UVAL del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS) finalizzata a promuovere l'efficace svolgimento dell'attività di valutazione previste dal D.Lgs. n. 228/2011 recante "Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere a), b) c) e d) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche".

La Legge di contabilità e finanza pubblica affida la razionalizzazione, l'efficienza e l'efficacia della spesa in conto capitale, a valere sulle leggi di spesa pluriennale e destinata alla realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità, a un processo di programmazione e valutazione degli investimenti il cui esito finale è il Documento Pluriennale di Pianificazione.

Il Documento, che presenta una prospettiva di lungo termine, include e rende coerenti tutti i piani e programmi d'investimento di competenza dei Ministeri (ivi compreso il Programma Triennale dei Lavori) ed è obbligatorio per l'accesso al finanziamento degli investimenti. Nel caso del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Programma di Infrastrutture Strategiche (PIS) rappresenta un Documento di programmazione autonomo, comunque interessato da procedure valutative, che verrà affiancato da un ulteriore Documento che riguarda altri piani e programmi di competenza del dicastero.

A monte della redazione del Documento, il Decreto Legislativo e il successivo D.P.C.M. del 3 agosto 2012 individuano un processo di valutazione degli investimenti articolato in passaggi operativi che riprendono il *mainstream* della teoria e delle pratiche in materia. Il processo di valutazione si articola in quattro fasi per cui, a partire dalla definizione degli obiettivi ovvero dei fabbisogni espressi (1. Valutazione *ex ante* dei fabbisogni e servizi), la definizione delle opere oggetto di finanziamento da ciascun Ministero è dapprima valutata prima

della sua realizzazione materiale in relazione, tra le altre, alla sua capacità di rispondere ai fabbisogni (2. Valutazione *ex ante* delle opere) e quindi ordinata secondo specifici criteri di priorità che ciascun ministero dovrà definire (3. Selezione delle opere). A seguito della realizzazione dell'opera, le medesime opere vengono valutate nella loro capacità di rispondere all'obiettivo iniziale (4. Valutazione *ex post* delle opere).

Al fine di elevare il livello di operatività del Decreto Legislativo, il gruppo di lavoro ha predisposto il “*Vademecum* per l'applicazione del Modello di Linee Guida ai fini della predisposizione del Documento Pluriennale di Pianificazione ai sensi del D.Lgs. n. 228/2011” (disponibile sul sito [www.cipecomitato.it](http://www.cipecomitato.it)).

Il *Vademecum* si propone di garantire che i Ministeri, pur salvaguardando le proprie peculiarità, presentino al CIPE proprie Linee Guida e, conseguentemente, Documenti Pluriennali di Programmazione fra loro raffrontabili e coerenti. Il *Vademecum* traduce operativamente un caposaldo dell'impianto legislativo di riferimento che presenta profili d'innovazione nella misura in cui si concentra sulla relazione tra fabbisogno infrastrutturale e la capacità degli interventi oggetto di finanziamento di soddisfare tale fabbisogno.

In questo quadro generale, la definizione delle opere oggetto di finanziamento è sottoposta a una fase di selezione, la cui trasparenza e razionalità è garantita dalla definizione di precisi criteri di priorità. Pur demandando ai singoli Ministeri l'individuazione di criteri di definizione delle priorità, anche legate all'individuazione di precisi fabbisogni settoriali o territoriali, la rilevanza dell'intervento è esplicitamente rinviata ai criteri stabiliti all'art. 128, c. 2 del Codice dei contratti pubblici che, in merito alle priorità del “programma triennale” inherente le opere singole di costo superiore a 100.000 euro, specifica che “le amministrazioni aggiudicatrici individuano con priorità i bisogni che possono essere soddisfatti tramite la realizzazione di lavori finanziabili con capitali privati, in quanto suscettibili di gestione economica”.

L'avvio di una stagione programmatoria da parte di tutte le amministrazioni centrali evidenzia tre elementi di rilievo che, allo stato dell'arte, meritano di essere evidenziati:

- ✓ in linea generale, il rinnovato quadro di programmazione della spesa pluriennale di tutti i Ministeri individua nei modelli di PPP il proprio vettore privilegiato al fine di attuare opere e di servizi pubblici e di pubblica utilità in coerenza con art. 128 del Codice dei contratti pubblici;
- ✓ sul fronte del sistema della programmazione infrastrutturale, il PIS è altresì oggetto al processo di valutazione individuato dal Decreto Legislativo 228/2011 in cui i fabbisogni infrastrutturali (ovvero gli obiettivi di risultato) indirizzano e guidano la selezione delle opere;
- ✓ le tecniche operative individuate dal *Vademecum*, che traducono l'esigenza di dotarsi da parte delle amministrazioni di metodologie di valutazione consolidate e trasparenti, rinviano alla famiglia delle analisi costi-benefici e delle analisi finanziarie con particolare riferimento all'analisi dei PEF e all'analisi del rischio come attività rispetto alle quali si incardinano le procedure di valutazione *ex ante* delle opere da ammettere a finanziamento.

