

SINTESI

In Europa, le operazioni di Partenariato Pubblico Privato (PPP) finanziate nel corso del 2014 sono state 82 per un valore complessivo di 18,7 miliardi di euro. Il dato conferma la ripresa del mercato europeo del PPP che si era già registrata nel 2013 sia in termine di numerosità delle operazioni (+ 2,5 per cento) che in termini di importo (+ 15 per cento). Nel contesto europeo, tra le opere di grande dimensione che spiccano per rilevanza, merita segnalare il *closing* finanziario della Metropolitana 4 di Milano.

In Italia, in controtendenza rispetto al biennio precedente, si registra un aumento nel mercato delle opere pubbliche del 58 per cento in termini di valore, per un importo complessivo pari a 29,3 miliardi di euro, e del 25 per cento rispetto al 2013 per numero di gare bandite, pari a 17.667.

In tale contesto di crescita, il mercato del PPP subisce però un'importante flessione sia in termini del valore dei bandi pubblicati che delle gare bandite. In termini di importi, i bandi di PPP nel 2014 rappresentano solo il 14,5 per cento del valore globale delle opere pubbliche (nel 2013 la loro incidenza sul comparto delle opere pubbliche era del 23 per cento). In particolare, tale decremento riguarda i bandi di concessione di lavori il cui peso in termini di valore dei bandi in PPP è del 36 per cento e fa registrare un continuo calo a partire dal 2012 (in cui rappresentavano circa il 63 per cento). Anche il numero di gare per tale strumento di partenariato è diminuito, passando da 740 del 2012, a 445 del 2013 fino alle 247 gare del 2014, facendo rilevare una contrazione sia nel numero degli avvisi delle procedure *ex art. 153* del Codice dei contratti pubblici "a iniziativa privata", sia nelle gare *ex art. 144* "a iniziativa pubblica". Il numero dei bandi per le concessioni di lavori ha rappresentato, nel 2014, solo l'8% del mercato PPP, continuando la flessione registrata lo scorso anno.

Relativamente alle procedure di realizzazione di lavori pubblici mediante lo strumento della finanza di progetto, anche per il 2014 i dati di mercato confermano da un lato, la 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 sostanziale stabilità dei soggetti privati 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 del sopracitato articolo del Codice.

Al contrario, nel 2014 le concessioni di servizio (ex art. 30 del Codice e art. 278 del d.P.R. 207/10) sono cresciute del 23 per cento in termini di bandi pubblicati e del 9 per cento in termini di valore, per un importo complessivo pari a circa 2,1 miliardi di euro. In termini di bandi, le concessioni di servizi nel 2014 rappresentano dunque l'82 per cento del mercato del PPP e il 15 per cento del mercato delle opere pubbliche.

Nel corso del 2014, il quadro normativo in materia di PPP ha conosciuto alcune significative innovazioni sia a livello nazionale che comunitario.

Sul piano comunitario, sono entrate in vigore a decorrere dal 17 aprile 2014 le tre nuove direttive in materia di appalti pubblici e concessioni adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio rispettivamente il 15 gennaio e l'11 febbraio 2014, mediante procedura legislativa ordinaria, all'esito di un lungo iter approvativo avviato nel 2011 su proposta della Commissione europea. In attesa della loro trasposizione nel D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e ss.mm.ii., recante "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE" (di seguito Codice), nonché nel relativo regolamento di attuazione contenuto nel d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, il paragrafo 2.2. illustra i contenuti salienti della nuova disciplina contenuta nella direttiva 2014/23/UE relativa all'aggiudicazione dei contratti di concessione e le modalità di incentivazione delle forme di partenariato

pubblico-privato, di cui le concessioni costituiscono lo strumento principe, attraverso l'individuazione di un quadro di regole uniformi.

Sul fronte nazionale, le più rilevanti modifiche riguardano, da un lato, la disciplina della procedura amministrativa semplificata e le modalità innovative di finanziamento per l'ammodernamento o la costruzione di impianti sportivi volte ad incentivare l'intervento dei capitali privati secondo l'approccio tipico del PPP di cui ai commi 303, 304 e 305 della legge 27.12.2013, n. 147c.d. "Legge di Stabilità 2014" e, dall'altro le modifiche al Codice dei contratti pubblici intervenute 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".

A livello comunitario, si segnala l'adozione dell'Accordo di Partenariato 2014 - 2020 che definisce le strategie, i metodi e le priorità di spesa connesse a i Fondi Strutturali e d'Investimento Europei (SIE) e altri 4 Fondi europei - Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), Fondo Sociale Europeo (FSE), Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) e Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP). Entro tale cornice generale, che promuove numerosi livelli d'interazione e sinergie di politiche e risorse, tre sono gli Obiettivi Tematici in cui l'Accordo esplicitamente rinvia a schemi di PPP (la riduzione dei consumi negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico dell'OT3 – *Riduzione delle emissioni di carbonio*; la realizzazione di interporti e terminal intermodali prevista nell'OT7 – *Sistemi di trasporto sostenibile* ed il rafforzamento di sistemi innovativi funzionali alla realizzazione della strategia di S3 previste in OT1 – *Ricerca, sviluppo tecnologico ed innovazione*).

Per quanto concerne l'attività in ordine alla valutazione di opere infrastrutturali finanziate con ricorso del capitale privato inserite nel Programma delle Infrastrutture Strategiche di cui all'art. 1 della legge 21.12.2001, n. 443 (cfr. paragrafo 3), nel corso del 2014 l'Unità ha fornito

supporto giuridico in merito ad alcuni quesiti giuridici riguardanti l'attuazione dell'intervento denominato *"Viabilità di accesso al centro intermodale di Segrate: 1° lotto – 2° stralcio"* e ha espresso formale parere in merito all'intervento denominato *"Lavori di ammodernamento al tipo A/1 delle norme CNR/80 dell'autostrada Salerno – Reggio Calabria – Macrolotto 4 – Parte II – 2° stralcio, dal km 280+350 (viadotto Stupino escluso) al km 286+050 (svincolo di Altilia incluso)"*.

Nel corso dell'anno 2014, l'Unità Tecnica Finanza di Progetto ha riscontrato 19 richieste di assistenza presentate da parte di 16 Pubbliche Amministrazioni mentre ulteriori 7 istanze pervenute a fine 2014 sono state riscontrate ad inizio anno 2015. In continuità con gli scorsi anni, le Amministrazioni che hanno maggiormente fruito dell'assistenza dell'UTFP sono state quelle comunali (83 per cento) prevalentemente del Nord d'Italia (53 per cento). Dal punto di vista settoriale, la prevalenza delle iniziative oggetto di assistenza ha riguardato valutazioni di ordine tecnico, giuridico ed economico finanziario, di impianti sportivi, di opere cimiteriali e di edilizia sanitaria. L'attività di assistenza chiesta all'Unità dalle Amministrazioni ha riguardato procedure, sia per la realizzazione di opere in concessione, sia per l'affidamento di servizi e sono state prevalentemente orientate ad ottenere assistenza nelle fasi preliminari dei procedimenti (70 per cento delle richieste).

Nell'ambito delle operazioni in PPP rientranti nella *"Decisione Eurostat"* *"Treatment of public-private partnerships"* dell'11 febbraio 2004, nel corso del 2014 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. Al proposito, la nuova versione del Manuale sul disavanzo e sul debito pubblico (MGDD), di agosto 2014, ha ulteriormente dettagliato la Decisione Eurostat 2004 al fine di regolare fattispecie operative progressivamente più complesse e fornire indicazioni importanti per una corretta classificazione *on/off balance* di un *asset* oggetto di un contratto di PPP, recependo tra l'altro le novità regolamentari introdotte da Eurostat, sulla

base dei contenuti del nuovo Sistema Europeo dei Conti - ESA10 che, a partire dal 1° settembre 2014 ha sostituito l'ESA95, precedentemente in vigore.

L'attività di promozione e diffusione dell'utilizzo di modelli di PPP si è sviluppata su diversi filoni: in primo luogo, è proseguita l'attività di aggiornamento del sito *web* anche in relazione alla riorganizzazione complessiva della comunicazione promossa dal DIPE (www.programmazioeeconomica.it), è entrata a regime la redazione del periodico di informazione "UTFP News" che nei quattro numeri del 2014 ha proposto notizie brevi sulle principali novità sul tema del PPP e approfondimenti sui temi rilevanti del PPP ed infine ha partecipato a convegni e seminari.

Con riferimento, infine, alle collaborazioni istituzionali, l'Unità ha partecipato ad alcuni tavoli di lavoro con diverse istituzioni, concorrendo alla produzione di linee guida di settore ("Modello di convenzione *standard* avente per oggetto un contratto di concessione di costruzione e gestione di opere pubbliche" e "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") e studi.

L'attività dell'UTFP nel corso del 2014 si è posta in linea con le proprie missioni istituzionali e ha evidenziato un sostanziale incremento del numero di assistenze trattate rispetto all'anno precedente. L'evoluzione del mercato dei lavori pubblici in Italia dimostra come gli istituti di PPP restino gli strumenti primari cui possono ricorrere le amministrazioni nell'attuale quadro di carenza di risorse pubbliche, come peraltro rimarcato anche dalle normative promulgate dal legislatore comunitario e nazionale che ne hanno rafforzato la centralità.

Nel solco di una tendenza di mercato e legislativa che rafforza la centralità del PPP, l'UTFP prevede lo svolgimento delle seguenti principali attività:

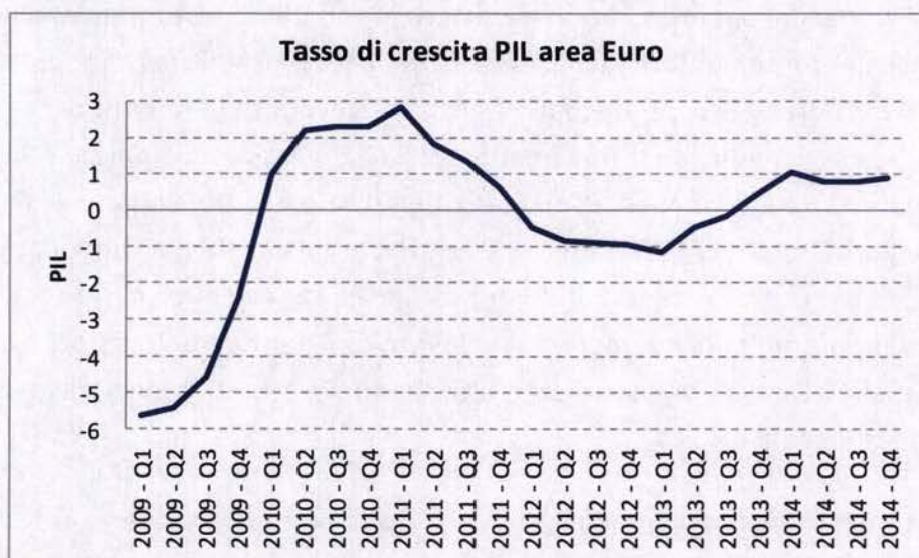
- ✓ promuovere la definizione di “Linee Guida per le assistenze alle PA” destinate ad individuare l’ambito di stretta tematica dell’Unità anche in vista del recepimento delle direttive Comunitarie (2014/23/UE). Il documento, da approvare nelle sedi e modi opportuni, si propone di elevare l’effettività ed efficacia di assistenza gratuita prestata dall’UTFP alle Amministrazioni centrali, regionali e locali che ne fanno richiesta;
- ✓ rafforzare le pratiche di standardizzazione connesse agli istituti e settori emergenti del PPP. In particolare, l’Unità intende promuovere due filoni di attività:
 - la stesura di modello di convenzione *standard* avente per oggetto un contratto di concessione di servizi anche in collaborazione con altre strutture tecniche del DIPE;
 - la redazione dei contenuti standard di Studi di Fattibilità orientati a fornire indicazioni operative finalizzate alla promozione del PPP per l’edilizia scolastica e le iniziative in ambito portuale;
- ✓ promuovere l’attivazione rapporti di collaborazione con istituzioni, enti e associazioni operanti nei settori di interesse per l’azione dell’UTFP.

1. IL MERCATO DEL PPP

1.1. L'andamento del mercato del PPP in Europa

Il 2014 è stato ancora caratterizzato da un contesto impegnativo per l'economia europea, infatti, la debole ripresa manifestatasi nel 2013 non ha avuto l'accelerazione inizialmente prospettata: la crescita del mercato monetario è stata piuttosto contenuta e il mercato del credito ha continuato la fase di contrazione, seppur in lieve diminuzione rispetto all'anno precedente. La ripresa economica mondiale è rimasta graduale e ancora disomogenea tra le varie regioni (cfr. Figura 1), il commercio internazionale è rimasto nel complesso debole e i corsi inflazionistici, in calo già da tempo, hanno subito una forte diminuzione a causa del crollo dei prezzi petroliferi (cfr. Figura 2).

Figura 1- Prodotto Interno Lordo 2009 – 2014 in Area Euro 19



Fonte: elaborazione UTFP su dati Eurostat

Figura 2 – Andamento Tasso d'inflazione 2009 - 2014



Fonte: elaborazione UTFP su dati Eurostat

La lenta ripresa economica che ha caratterizzato il 2014, è stata possibile non solo in virtù di interventi di aggiustamento della politica monetaria ma anche grazie al miglioramento dei mercati finanziari e del consolidamento dei saldi di bilancio, permettendo il rafforzamento della fiducia sia di imprese che dei consumatori. Relativamente al mercato finanziario si può parlare di fase di normalizzazione, da un lato infatti si è registrato il calo sia dei rendimenti dei titoli di ciascuno stato che dei differenziali tra Paesi, dall'altro si è riscontrata una sostanziale stabilità nel mercato delle fonti di finanziamento esterne per le imprese: sia i costi di finanziamento che il ricorso a fonti finanziarie esterne sono rimasti stabili dal 2013.

In tale contesto macroeconomico, nel 2014 sono state finanziate in Europa 82 operazioni di Partenariato Pubblico Privato¹ (di seguito PPP) per un valore complessivo di 18,7 miliardi di euro facendo registrare un leggero

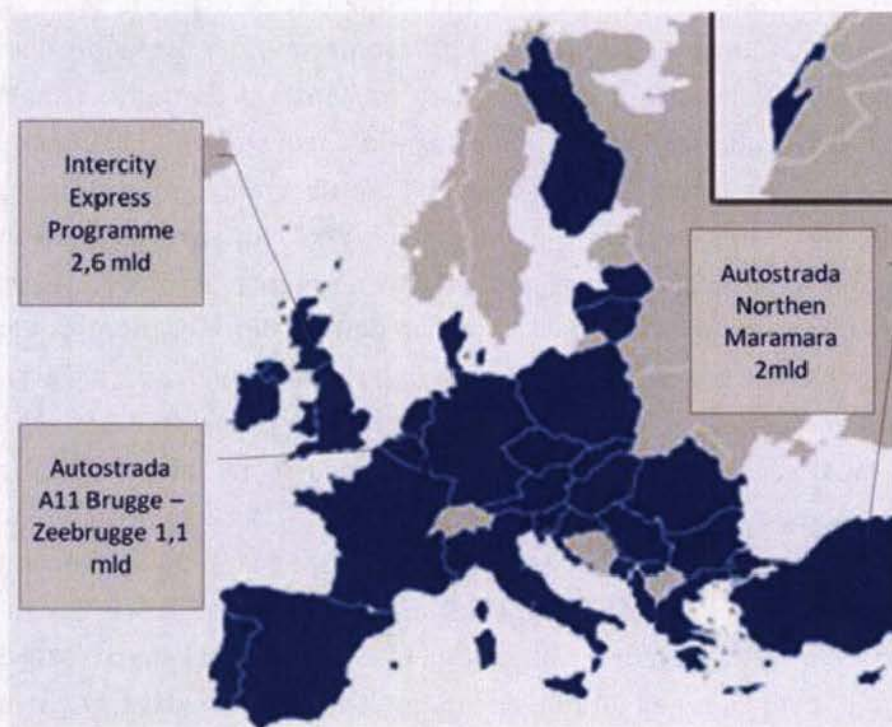
¹ I dati sono desunti da *European PPP Expertise Centre (EPEC) – Market Update Review of The European PPP Market in 2014* e tengono in conto delle sole operazioni realizzate in PPP con un valore dell'investimento superiore a 10 milioni di Euro.

miglioramento sia in termini di numero di operazioni (+2,5 per cento) che di valore (+15 per cento) rispetto al 2013 in cui le operazioni sono state 80 per complessivi 16,3 miliardi. Il dato del 2014 conferma la ripresa del mercato europeo del PPP che si era già registrata nell'anno precedente rispetto ad *untrend* decrescente degli ultimi anni, dove in particolare nel 2012 sia erano registrati i valori più bassi dell'ultimo decennio, con riferimento sia in termini di numerosità delle operazioni che rispetto all'importo dei *closing* finanziari. Beneficiando del graduale allentamento dei vincoli sui prestiti bancari nel panorama europeo, il finanziamento delle operazioni di PPP del 2014 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 268 *basispoints* (*bps*) nella fase di costruzione (rispetto ai 286 *bps* registrati nel 2013). Spostando il confronto con gli anni precedenti, i valori ottenuti dal mercato europeo del PPP nell'anno appena trascorso, hanno confermato l'andamento al rialzo rispetto al 2012 che era stato il peggiore nell'ultimo decennio, anche se si deve registrare la distanza in termini di valori rispetto alle migliori performance ottenute nel triennio 2006 - 2008.

Il valore medio dei contratti di finanziamento del 2014 si è attestato intorno a 229 milioni di euro, con un aumento significativo rispetto al dato del 2013 (203 milioni di euro), dovuto in particolare, al raggiungimento del *closing* finanziario di 11 grandi opere², che hanno rappresentato circa il 60 per cento del valore del mercato con 11,0 miliardi di euro.

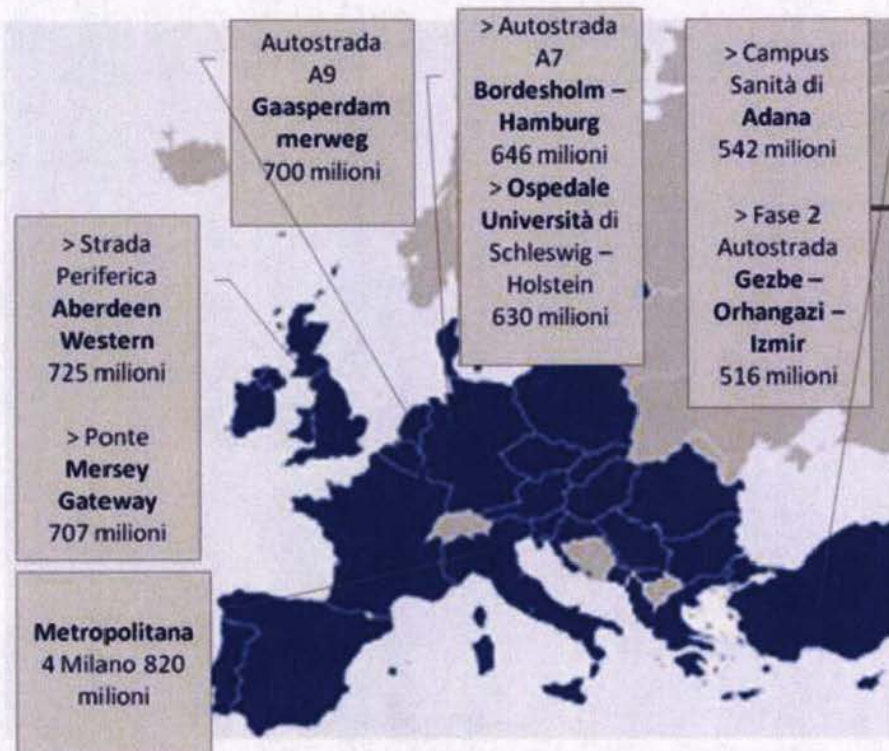
Tra queste grandi opere spiccano per importo superiore al miliardo di euro: la fase 2 del *Intercity Express Programme* per la sostituzione del materiale rotabile (2,6 miliardi di Euro) nel Regno Unito; l'Autostrada *Northern Marmara* (2 miliardi di Euro) in Turchia e l'Autostrada *A11 Brugge – Zeebrugge* (1,1 miliardi di euro) in Belgio (cfr. figura 3).

² Nel 2013 erano state sei.

Figura 3 – Opere in PPP in Europa di importo superiore al miliardo

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

Le altre grandi opere per dimensione, schematizzate nella figura 4, sono le seguenti: la Metropolitana 4 di Milano (820 milioni di Euro) in Italia; la strada periferica *Aberdeen Western* (725 milioni di euro) e il ponte *Mersey Gateway* (707 milioni Euro) nel Regno Unito; l'Autostrada A9 *Gaasperdammerweg* (700 milioni di Euro) in Olanda; l'Autostrada A7 *Bordesholm - Hamburg* (646 milioni di Euro) e l'Ospedale dell'Università di *Schleswig-Holstein* (630 milioni di Euro) in Germania; il Campus Sanità di Adana (542 milioni do Euro) e la fase2 dell'Autostrada *Gezbe – Orhangazi – Izmir* (516 milioni di Euro) in Turchia.

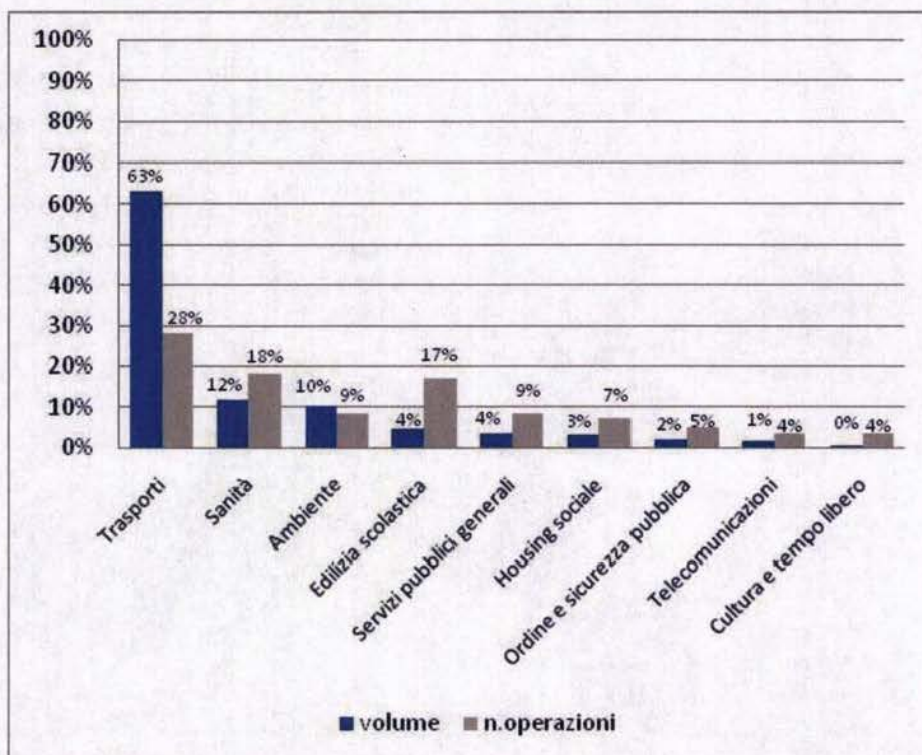
Figura 4 – Principali opere in PPP in Europa con importi fino a 500 milioni di euro

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

I Paesi che hanno concluso almeno un contratto di finanziamento in PPP, nel 2014, sono stati 13 mentre nel 2013 erano stati 14.

Sotto il profilo settoriale (cfr. figura 5), il settore dei trasporti ha registrato complessivamente 23 operazioni e pertanto, in analogia agli ultimi anni, si colloca al primo posto sia in termini di valore del mercato (pari a 11,8 miliardi di euro) equivalente al 63 per cento del valore totale che per numerosità delle operazioni (23 pari al 28% del totale). I comparti sanità e ambiente si sono distinti in termini di valore rispettivamente con 2,2 miliardi (15 operazioni) e 1,9 miliardi (7 operazioni) mentre il settore *education* è stato caratterizzato da un significativo fermento con 14 transazioni eseguite.

**Figura 5 – Mercato europeo del PPP - ripartizione percentuale per settori.
Importo e numerosità dei contratti di finanziamento**



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

La Gran Bretagna ha confermato il proprio primato nel mercato del PPP con 24 contratti di finanziamento, con una riduzione del 22 per cento rispetto ai 31 registrati nel 2013, per un valore pari a circa 6,5 miliardi di euro in leggero aumento (circa il 7 per cento) rispetto ai valori 2013. Relativamente al numero dei contratti di finanziamento, la Francia si è attestata al secondo posto con 10 contratti chiusi (in netta flessione rispetto ai 19 registrati nel 2013) mentre la Germania e la Grecia hanno fatto registrare il terzo posto con 7 contratti.

In analogia al 2013, il ruolo degli investitori istituzionali nelle operazioni di PPP è in crescita: attraverso eterogenee forme di finanziamento nel 2014 sono stati sottoscritti complessivamente 2,8 miliardi di debito con contratti finanziari a lungo termine mentre nel 2013 erano stati 2,5 miliardi di euro. Gli investitori