

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. CLXXV  
n. 3

## RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'UNITÀ TECNICA FINANZA DI PROGETTO (Anno 2014)

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

Presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri

(RENZI)

---

Trasmessa alla Presidenza l'8 febbraio 2016

---

**PAGINA BIANCA**

**INDICE**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Sintesi .....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>1. Il mercato del PPP .....</b>  | <b>11</b> |
| 1.1. L'andamento del mercato del PPP in Europa .....  | 11        |
| 1.2. Analisi del mercato del PPP in Italia .....  | 17        |
| 1.2.1. Le Opere bandite .....   | 19        |
| 1.2.2. Le aggiudicazioni.....   | 25        |
| <b>2. Le novità normative.....</b>  | <b>27</b> |
| 2.1. Le principali novità introdotte dalla legislazione comunitaria .....   | 27        |
| 2.2. Le principali novità introdotte dalla legislazione italiana.....   | 32        |
| 2.3. Gli Schemi di PPP nell'Accordo di Partenariato 2014 – 2020 .....   | 37        |
| <b>3. La valutazione delle opere strategiche della cosiddetta Legge Obiettivo .....</b>   | <b>43</b> |
| <b>4. L'attività di assistenza alle Pubbliche Amministrazioni .....</b>   | <b>45</b> |
| 4.1. Le iniziative oggetto di assistenza .....  | 45        |
| 4.2. Le attività svolte .....   | 48        |
| 4.2.1. Assistenza in fase di individuazione della procedura .....   | 51        |
| 4.2.2. Assistenza in fase di valutazione delle proposte di operatori privati per l'affidamento in Concessioni di lavori e di servizi ed assistenze in fase di redazione dei bandi di gara ..... | 53        |
| 4.2.3. Assistenza in fase di esecuzione dei contratti .....   | 54        |
| <b>5. Il trattamento delle operazioni di PPP nei conti economici nazionali</b>  | <b>55</b> |
| <b>6. La promozione del PPP e i rapporti con altri Enti e istituzioni .....</b>   | <b>58</b> |

|  |           |
|--|-----------|
| 6.1. La promozione del PPP: il sito web, UTFP News e partecipazione a convegni e seminari.....   | 58        |
| 6.1.1. La promozione del PPP mediante il sito web .....  | 58        |
| 6.1.2. La pubblicazione “UTFP News”.....   | 60        |
| 6.1.3. La partecipazione a convegni .....  | 61        |
| 6.2. I rapporti con altri Enti e Istituzioni.....  | 61        |
| 6.2.1. Modello di convenzione standard.....  | 62        |
| 6.2.2. Istituto Nazionale di Statistica.....   | 63        |
| 6.2.3. Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) e Unità di Valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) ..... | 64        |
| 6.2.4. Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) .....   | 66        |
| 6.2.5. Partecipazione ai questionari OCSE.....   | 66        |
| <b>7. Conclusioni e Attività previste .....</b>  | <b>67</b> |

## 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 rappresentando 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 ai 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](http://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:

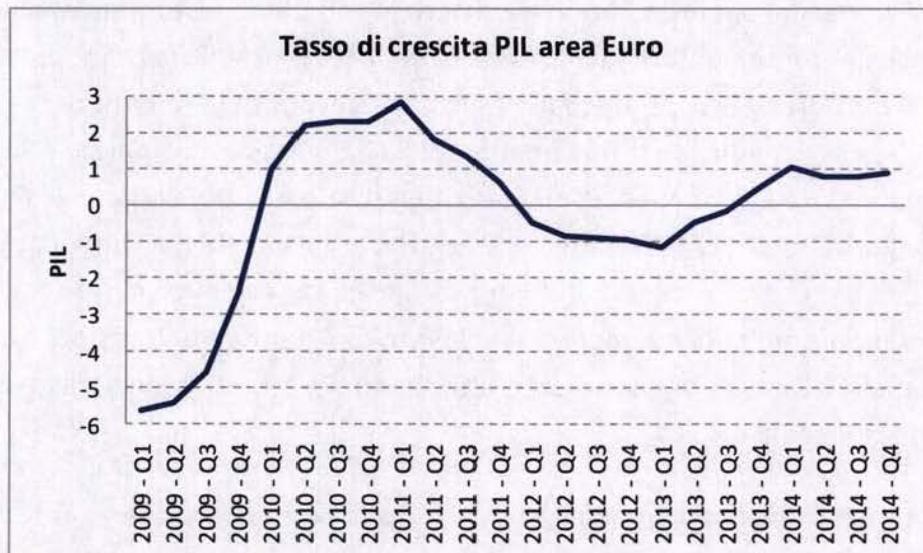
- ✓ promuovere la definizione di "Linee Guida per le assistenze alle PA" destinate ad individuare l'ambito di stretta tematica dell'Unità anche in vista del recepimento delle direttive Comunitarie (2014/23/UE). Il documento, da approvare nelle sedi e modi opportuni, si propone di elevare l'effettività 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

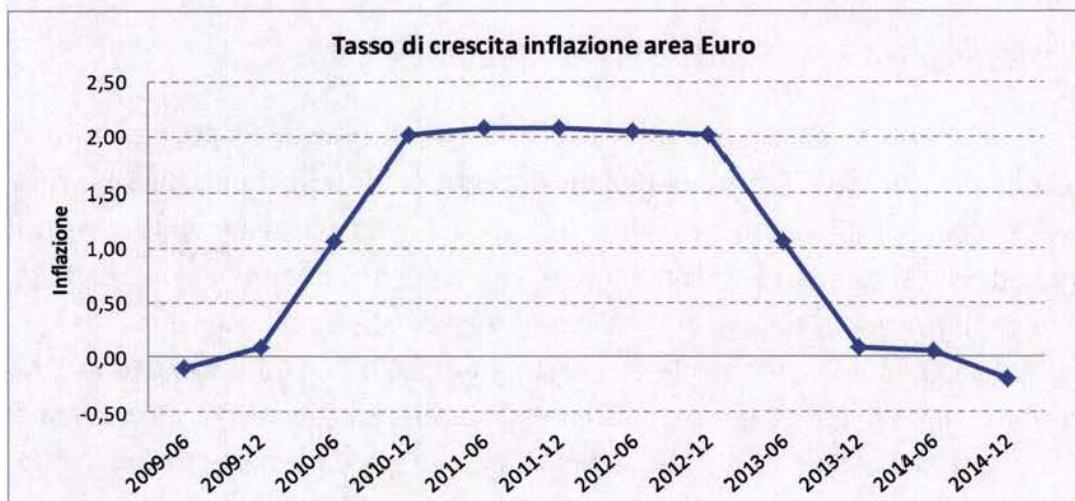
### 1.1. L'andamento del mercato del PPP in Europa

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 UTEP 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 Privato<sup>1</sup> (di seguito PPP) per un valore complessivo di 18,7 miliardi di euro facendo registrare un leggero

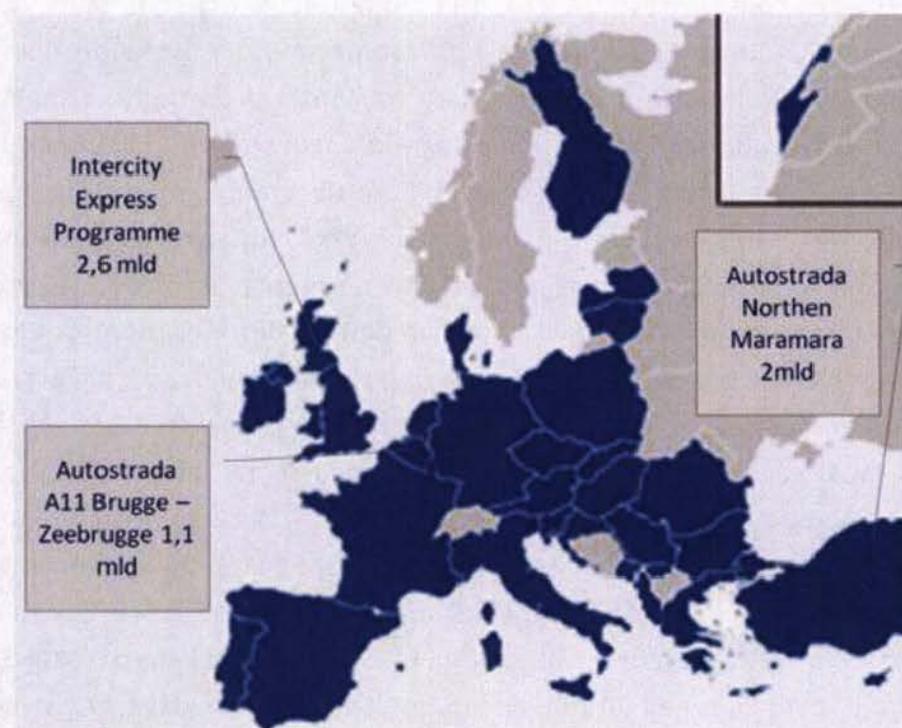
<sup>1</sup> I dati sono desunti da *European PPP Expertise Centre (EPEC) – Market Update Review of The European PPP Market in 2014* e tengono in conto delle sole operazioni realizzate in PPP con un valore dell'investimento superiore a 10 milioni di Euro.

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 un *trend* decrescente degli ultimi anni, dove in particolare nel 2012 sia erano registrati registrare 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 opere<sup>2</sup>, 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 *NorthernMarmara* (2 miliardi di Euro) in Turchia e l'Autostrada A11 *Brugge – Zeebrugge* (1,1 miliardi di euro) in Belgio (cfr. figura 3).

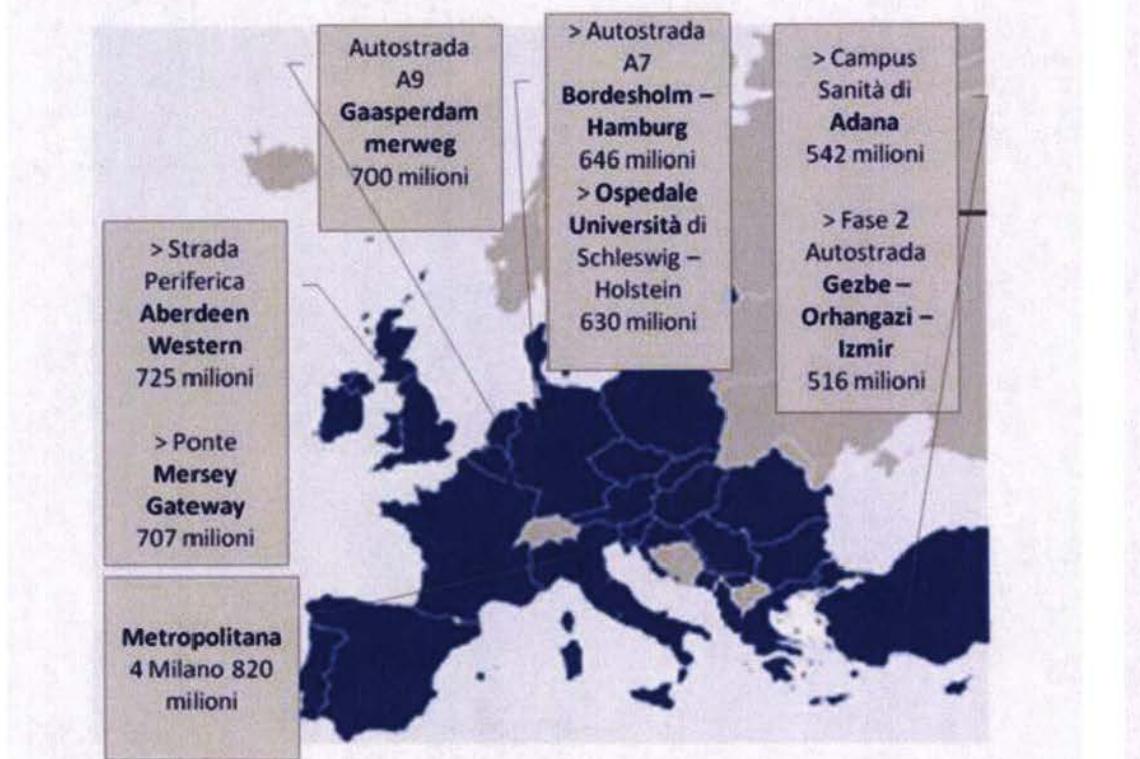
<sup>2</sup> Nel 2013 erano state sei.

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

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

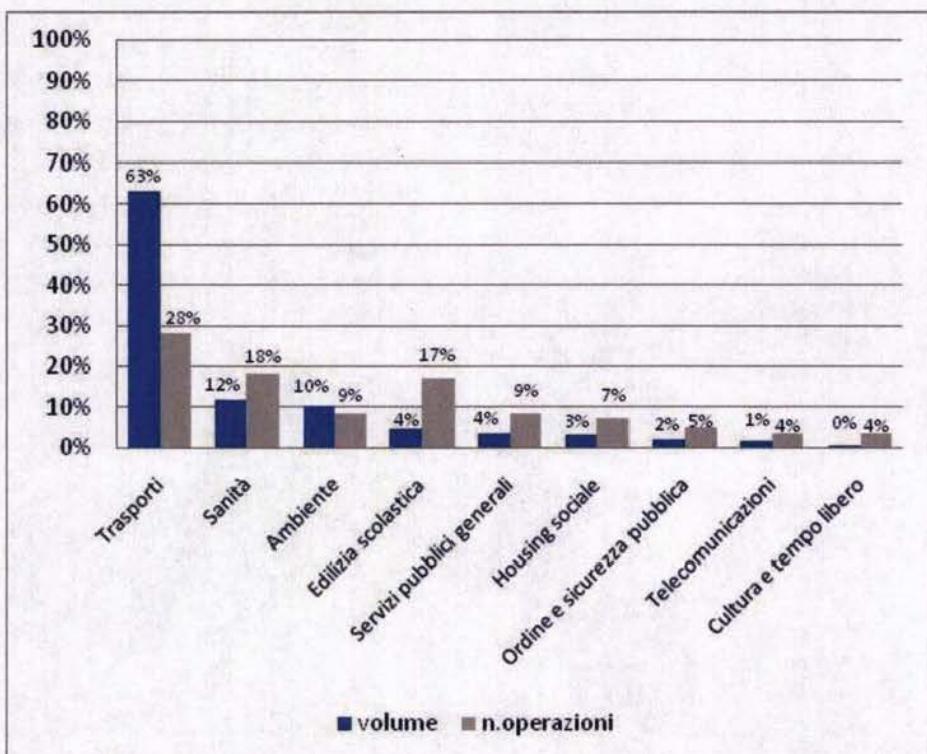


Fonte: elaborazioni UTFP su dati EPEC [www.eib.org/epec](http://www.eib.org/epec)

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 UTFP su dati EPEC [www.eib.org/epec](http://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

istituzionali sono intervenuti nel 28% delle operazioni ovvero in 23 operazioni nel 2014 (rispetto al 20%, in totale 16 operazioni nel 2013) realizzate in particolare nel Regno Unito, in Belgio e in Olanda, Danimarca e Grecia.

### *1.2. Analisi del mercato del PPP in Italia*

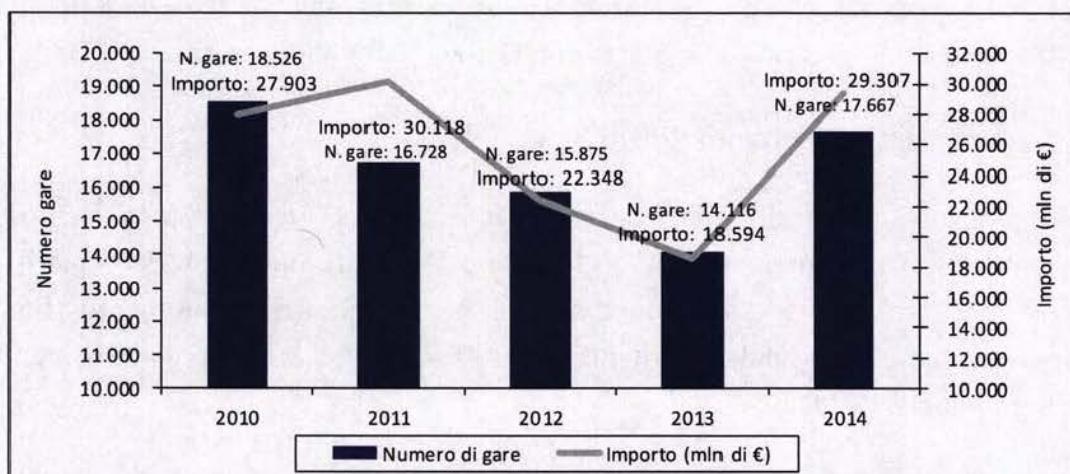
Nel presente paragrafo, verrà presentata un'analisi di approfondimento sull'andamento del mercato del PPP<sup>3</sup> italiano registrato nel 2014. Particolare attenzione sarà dedicata alle concessioni di lavori pubblici dal momento che rappresentano il principale strumento contrattuale delle operazioni in PPP per quanto riguarda l'Italia.

Nelle relazioni annuali dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto relative agli anni 2012 e 2013, si era evidenziato un trend negativo causato anche delle condizioni macroeconomiche manifestatesi a livello globale e italiano: in termini di importo delle gare bandite il 2012, infatti, ha fatto segnare il valore più basso dal 2002 (pari a circa 22 miliardi di euro) per quanto riguarda il mercato italiano delle opere pubbliche, con una diminuzione delle opere bandite in PPP del 40 per cento; nel 2013 è continuata la fase discendente con un valore delle opere pubbliche bandite pari a circa 19 miliardi di euro e una diminuzione delle opere bandite in PPP del 36 per cento.

Nel 2014, invece, i dati registrati appaiono in controtendenza: si registra, infatti, un aumento del valore complessivo delle gare bandite per il mercato italiano delle opere pubbliche pari al 58 per cento per un importo complessivo pari a 29,3 miliardi di euro e un totale di gare bandite pari a 17.667 con un incremento del 25 per cento rispetto al totale gare bandite nel 2013 (in cui le gare sono state 14.116).

---

<sup>3</sup> La fonte dei dati presentati nel seguente capitolo è: CRESME Europa Servizi e [www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it) promosso da Unioncamere, Dipe-UTFP e Ance e realizzato dal CRESME, aggiornamento dati aprile 2015.

**Figura 6 – Il mercato delle Opere Pubbliche in Italia: i bandi (2010-2014)**

Fonte: elaborazioni UTFP su dati CRESME

In termini d'importi di bandi pubblicati, i contratti in PPP nel 2014 rappresentano solo il 14,5 per cento del valore globale delle opere pubbliche con una diminuzione sensibile rispetto al 2013 (23 per cento). Questo decremento riguarda i contratti di lavori che rappresentano circa il 36 per cento del valore del totale bandi in PPP (mentre nel 2012 rappresentavano circa il 63 per cento e nel 2013 il 43 per cento) sottolineando come l'attrattività delle operazioni di PPP sia diminuita nel corso del 2014. Tale evidenza deve tuttavia essere letta criticamente anche alla luce delle altre forme di PPP bandite nel corso del 2014:

- ✓ i bandi di sponsorizzazione, con un totale di 169 opere bandite, hanno subito un sensibile aumento (pari al 104 per cento rispetto alle 54 del 2013);
- ✓ le società miste sono invece in forte riduzione (-76 per cento del numero di bandi) passando dai 54 bandi registrati nel 2013 ai soli 13 del 2014;
- ✓ i contratti di disponibilità, come evidenziato nella Relazione UTFP del 2013, non hanno ancora trovato un adeguato riscontro sul mercato,

facendo registrare solo 5 bandi nel corso dell'intero anno per un importo pari a circa 19 milioni di euro;

- ✓ le opere bandite nell'ambito di programmi di riqualificazione urbana hanno fatto registrare 11 bandi mentre il 2013 si era chiuso con 16 bandi;
- ✓ nel 2014 sono infine del tutto assenti i bandi per società di trasformazione urbana (nel 2013 se ne sono registrate 3) e quelli per le opere a scomputo (nel 2013 se ne sono registrate 2).

#### *1.2.1. Le Opere bandite*

I risultati ottenuti nel mercato delle Opere Pubbliche, influenzati anche dalla lieve ripresa economica, non sono stati compiutamente sostenuti dai progetti banditi in PPP: se, infatti, dal lato del numero di operazioni bandite si registra un lieve incremento (+12,4 per cento) passando dai 2.888 bandi in PPP del 2013 ai 3.247 del 2014, in termini di importi si registra una sostanziale invarianza. I valori complessivi, infatti, sono rimasti pressoché costanti: 4,24 miliardi di euro nel 2014 contro i 4,28 miliardi di euro censiti nel 2013; lo stesso si rileva per gli importi medi a bando di gara: 2,8 milioni di euro nel 2013 e 2,4 milioni di euro nel 2014.

Ancora una volta è necessario sottolineare come gli andamenti del mercato del PPP siano principalmente influenzati dai dati relativi alle concessioni di lavori pubblici. A partire dal 2012 l'istituto ha pesato sempre meno nel mercato delle opere pubbliche, passando dal 20,70 per cento al 5,33 per cento registrato nel 2014 (valore più basso raggiunto nell'ultimo quinquennio). In termini di importi si è passati dai 4,64 miliardi di euro del 2012 ad appena 1,56 miliardi di euro del 2014. L'andamento di forte contrazione è stato registrato sia con riferimento alla procedura *ex art. 144* del Codice - in cui gli importi si sono ridotti passando dai 2,4 miliardi del 2012 ai 587 milioni di euro del 2014 - che per procedure *ex art. 153* del Codice che sono passate dai 2,25 miliardi di euro del 2012 ai 976 milioni di euro del 2014 (cfr. Tabella 1).

**Tabella 1 - Incidenza del valore delle concessioni di lavori pubblici bandite sul valore dei bandi per le opere pubbliche (2010 - 2014)**

|   | 2010          | 2011          | 2012          | 2013          | 2014          |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <i>Concessioni di lavori pubblici su proposta del promotore (ex art.153 del Codice)</i>       | 3.183         | 1.677         | 2.246         | 932           | 976           |
| <i>Concessioni di lavori pubblici su proposta stazione appaltante (ex art 144 del Codice)</i> | 1.919         | 7.220         | 2.398         | 621           | 587           |
| <b>Totale Concessioni di costruzione e gestione di lavori pubblici</b>                        | <b>5.102</b>  | <b>8.897</b>  | <b>4.644</b>  | <b>1.553</b>  | <b>1.563</b>  |
| <b>Totale Gare Opere Pubbliche</b>  | <b>27.903</b> | <b>30.118</b> | <b>22.438</b> | <b>18.594</b> | <b>29.307</b> |
| <b>Incidenza Concessioni su Opere Pubbliche</b>   | <b>18,28%</b> | <b>29,54%</b> | <b>20,70%</b> | <b>8,35%</b>  | <b>5,33%</b>  |

Valori in milioni di euro

Fonte: elaborazioni UTFP su dati CRESME

Il numero di gare complessive per le concessioni di lavori pubblici è, dunque, progressivamente diminuito negli ultimi tre anni passando dalle 740 del 2012, alle 530 del 2013 fino ad un sostanziale dimezzamento nel 2014 in cui i bandi sono stati 247. Tale riduzione si è riscontrata principalmente nei bandi ex art. 144 che si sono più che dimezzati nell'ultimo anno passando dai 445 del 2013 ai 157 del 2014, mentre per quanto riguarda il numero dei bandi relativi alle procedure ex art. 153 del Codice si è passati da 85 del 2013 al 90 del 2014 (cfr. Tabella 2).

**Tabella 2 - Evoluzione del numero delle concessioni di lavori pubblici bandite (2010 -2014)**

|                                   | 2009   | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-----------------------------------|--------|------|------|------|------|------|
| <i>numero di gare ex art. 153</i> | 18.500 | 108  | 101  | 99   | 85   | 90   |
| <i>numero di gare ex art. 144</i> |        | 505  | 376  | 641  | 445  | 157  |
| <b>Totale</b>                     |        | 613  | 477  | 740  | 530  | 247  |

Fonte: elaborazioni UTFP su dati CRESME

Relativamente al peso dei bandi di concessione lavori sul totale PPP nel 2014, questi hanno rappresentato solo l'8 per cento del mercato PPP, continuando la flessione iniziata già lo scorso anno in cui dal 25 per cento del 2012 si erano attestati al 18 per cento.

Andamento del tutto opposto hanno dunque registrato le concessioni di servizi che sono cresciute del 23 per cento come numero di bandi pubblicati passando dai 2.161 del 2013 ai 2.650 del 2014 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 rappresentando dunque l'82 per cento del mercato del PPP e il 15 per cento del mercato delle opere pubbliche.

Analizzando nel dettaglio le procedure che riguardano le gare *ex art. 153* del Codice è possibile osservare come:

- ✓ per quanto attiene alla procedura a fase unica (*ex art. 153 commi 1-14*), si registra come la stabilità del numero dei bandi, 44 sia per il 2013 che per il 2014, è accompagnata da un sensibile aumento negli importi complessivi che sono passati da 593 milioni di euro dello scorso anno ai 786 milioni dell'ultimo periodo di osservazione con un incremento dell'importo medio del 35 per cento (si è infatti passati da 13,5 milioni di euro a 18,3);
- ✓ nel corso dell'anno sono state bandite due gare a procedura bifasica (*ex art. 153 comma 15*) a fronte di un solo bando nel 2013. Relativamente agli importi, pur nell'esiguità delle osservazioni, è da sottolineare come ci sia stata una forte riduzione degli stessi passati dai 201 milioni di euro del 2013 ai 3,7 milioni di euro nel 2014;
- ✓ sono state bandite sei procedure attivabili "su inerzia dell'Amministrazione" (prevista dai commi 16-19 *ex art. 153* del Codice). Nel 2013 tale tipologia di procedura non si è verificata. L'importo complessivo riguarda circa 15 milioni di euro con un valore medio a bando di circa 2,4 milioni di euro;
- ✓ infine, per quanto riguarda la procedura *ex art. 153 comma 19*, attivabile dai soggetti privatati per i progetti non presenti nella programmazione triennale dei lavori (*ex art. 128* del Codice), la fase di intensificazione nell'utilizzo della stessa iniziata nel 2012 e proseguita nel 2013, sembra essersi arrestata: sono infatti stati banditi 38 progetti,

rispetto ai 40 dello scorso anno, con un leggero incremento in termini di valori: l'importo complessivo registrato è pari a circa 173 milioni (+25 per cento rispetto al 2013) e l'importo medio per bando pari a 4,53 milioni di euro (+28 per cento rispetto al 2013). Tale procedura è efficiente per entrambi i soggetti coinvolti nel processo: le Amministrazioni, infatti, riescono ad effettuare scelte programmatiche su progetti preliminari completi e ben definiti, i soggetti privati proponenti invece vantano un diritto di prelazione in caso di dichiarazione di pubblico interesse.

All'interno del forte calo del ricorso ad operazioni di concessione lavori pubblici soprattutto in termini di numero di bandi (-53 per cento dal 2013 al 2014), è importante sottolineare ancora una volta non solo come le concessioni ad iniziativa pubblica siano preferite rispetto quelle ad iniziativa privata (63 per cento contro 36 per cento del totale bandi per concessioni lavori pubblici) ma anche come all'interno delle procedure di finanza di progetto sia preferita quella *ex art. 153 comma 1-14* cioè a "gara unica". Tale preferenza è determinata dalla garanzia di tempistiche più ridotte e di una gestione più flessibile e quindi più indicata per progetti medio piccoli, che rappresentano la maggioranza del mercato del PPP in Italia (cfr. tabella 3).

**Tabella 3 - Bandi per concessioni di lavori pubblici pubblicati nel 2014 e confronto con il 2013**

| Procedura  | 2013       |              | 2014       |              |
|--|------------|--------------|------------|--------------|
|  | numero     | importo      | numero     | importo      |
| Gare concessioni di lavori pubblici su iniziativa privata  | 85         | 932          | 90         | 976          |
| art. 153 comma 1-14  | 44         | 593          | 44         | 786          |
| art. 153 comma 15  | 1          | 201          | 2          | 4            |
| art. 153 commi 16-18                                       |            |              | 6          | 15           |
| art. 153 comma 19  | 40         | 138          | 38         | 173          |
| Gare Concessioni di lavori pubblici su iniziativa pubblica | 445        | 621          | 157        | 587          |
| <b>Totale</b>  | <b>530</b> | <b>1.553</b> | <b>247</b> | <b>1.563</b> |

Fonte: elaborazioni UTPP su dati CRESME

Per quanto concerne la distribuzione per settori del mercato delle concessioni di lavori pubblici, è da evidenziare la perdita del primato del settore dell'energia che fin dal 2008 deteneva la più alta porzione di mercato in termini di numerosità di bandi (lo scorso anno aveva fatto registrare il 58 per cento dell'intero mercato). I dati 2014, anche a causa della forte riduzione nel numero di bandi complessivi, fanno emergere un quadro settoriale notevolmente frammentato in cui il primato in termini di numerosità va al settore dell'edilizia sociale e pubblica con 70 avvisi (pari al 28 per cento del mercato), seguito dal settore dell'energia con 46 avvisi (pari al 19 per cento del mercato) e dal settore degli impianti sportivi con 44 avvisi (pari al 18 per cento del mercato). Tale comparto è ormai caratterizzato da un interesse continuo degli operatori iniziato già a partire dal 2011 (cfr. Tabella 4).

**Tabella 4 - Distribuzione settoriale dei bandi per concessioni di lavori pubblici pubblicati nel 2014**

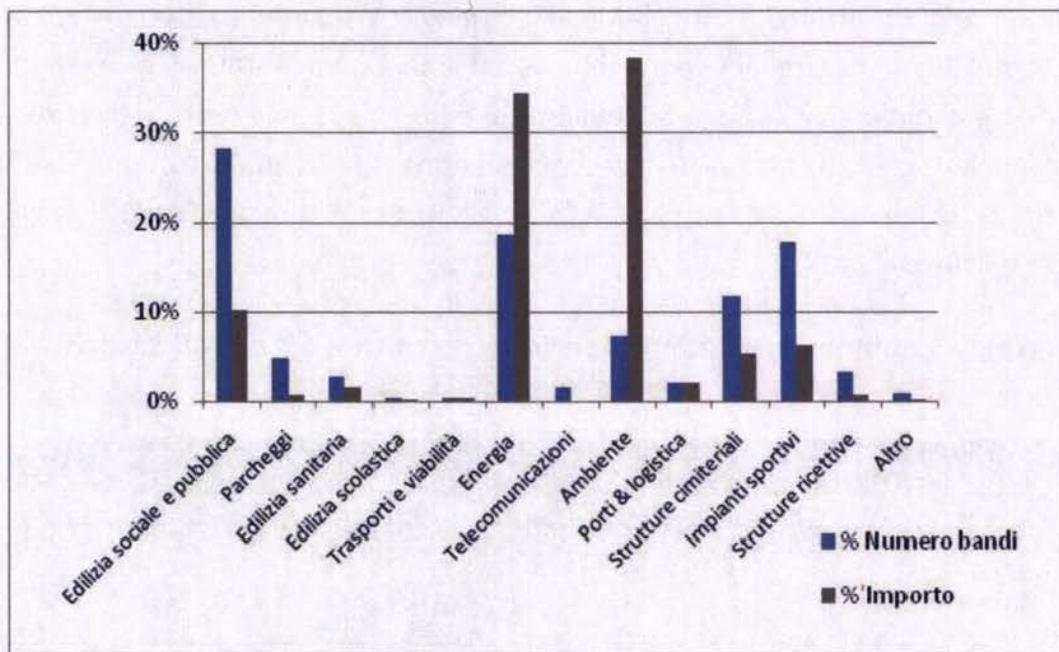
| Analisi settoriale                 | Numero totale | Importo | Importo medio |
|------------------------------------|---------------|---------|---------------|
| <b>Edilizia sociale e pubblica</b> | 70            | 158     | 3,50          |
| Riqualificazione urbana            | 15            | 76      | 19,00         |
| Altro                              | 55            | 82      | 2,00          |
| <b>Parcheggi</b>                   | 12            | 12      | 3,00          |
| <b>Edilizia sanitaria</b>          | 7             | 25      | 3,50          |
| <b>Edilizia scolastica</b>         | 1             | 0,2     | 0,20          |
| <b>Trasporti e viabilità</b>       | 1             | 5,1     | 5,10          |
| <b>Energia</b>                     | 46            | 538     | 16,30         |
| <b>Telecomunicazioni</b>           | 4             | 0       | 0,00          |
| <b>Ambiente</b>                    | 18            | 600     | 37,50         |
| <b>Porti &amp; logistica</b>       | 5             | 33      | 11,21         |
| <b>Strutture cimiteriali</b>       | 29            | 84      | 2,92          |
| <b>Impianti sportivi</b>           | 44            | 97      | 2,43          |
| <b>Strutture ricettive</b>         | 8             | 10      | 1,61          |
| <b>Altro</b>                       | 2             | 0,5     | 0,25          |
| <b>TOTALE</b>                      | 247           | 1.563   | 8,36          |

valori degli importi in milioni di euro

Fonte: elaborazioni UTPP su dati CRESME

In termini di valore, il settore ambiente registra un importo complessivo di circa 600 milioni di euro pari al 38 per cento del mercato, passando dai 9 bandi del 2013 ai 18 del 2014 e da un importo medio per bando di circa 13 milioni di euro nel 2013 a 37,5 milioni di euro nel 2014 (+193 per cento). Al secondo posto si attesta il settore dell'energia con un importo complessivo pari a 538 milioni di euro (pari al 34 per cento del mercato) e un importo medio pari a 16,3 milioni di euro. Al terzo posto, il settore dell'edilizia sociale e pubblica con un importo complessivo pari a circa 158 milioni di euro (pari al 10 per cento del mercato). Del tutto assente dai dati disponibili, l'andamento del comparto strade/autostrade che nel 2013 occupava in termini di importi il 30% del mercato (cfr. Figura 7).

**Figura 7 - Distribuzione percentuale dei bandi per concessioni di lavori pubblici pubblicati nel 2014 tra i diversi settori**



Fonte: elaborazioni UTFP su dati CRESME

### 1.2.2. Le aggiudicazioni

Il mercato complessivo delle gare aggiudicate in PPP rappresenta il 4,7 per cento dell'intero mercato delle opere pubbliche come numero di progetti aggiudicati e il 37,4 per cento in termini di importi.

La flessione generale del PPP nel 2014 ha riguardato anche la numerosità dei progetti aggiudicati che sono tornati ai livelli 2012: si è passati infatti da 801 contratti aggiudicati nel 2013 a 740 (-7,6 per cento). Gli importi invece sono aumentati passando dai 3,3 miliardi di euro del 2013 ai 7,5 miliardi di euro del 2014 con un importo medio delle opere segnalate pari a circa 13 milioni, valore questo più che raddoppiato rispetto al valore 2013 pari a circa 5,7 milioni di euro (cfr. Tabella 5).

Il trend “a doppio binario” che ha caratterizzato i contratti di concessione di lavori pubblici aggiudicati iniziato lo scorso anno è confermato anche nel 2014: il numero dei contratti, infatti, continua a diminuire passando dai 160 del 2013 ai 70 del 2014, mentre gli importi sono sensibilmente aumentati raggiungendo il valore complessivo di circa 5,3 miliardi di euro (+ 122 per cento rispetto ai 2,4 miliardi del 2013) con un notevole incremento dell’importo medio dei contratti con valore segnalato: si è infatti passati dai 19,5 milioni del 2013 agli 84,6 milioni del 2014.

**Tabella 5 - Distribuzione settoriale dei bandi per concessioni di lavori pubblici pubblicati nel 2014**

| Procedura  | 2013       |              | 2014      |              |
|--|------------|--------------|-----------|--------------|
|  | numero     | importo      | numero    | importo      |
| Gare concessioni di lavori pubblici su iniziativa privata  | 44         | 1.750        | 29        | 3.796        |
| art. 153 commi 1-14  | 19         | 88           | 11        | 331          |
| art. 153 comma 15  | 8          | 1.611        | 3         | 3.416        |
| art. 153 commi 16-18                                       |            |              | 1         | 2            |
| art. 153 comma 19  | 17         | 51           | 14        | 47           |
| Gare Concessioni di lavori pubblici su iniziativa pubblica | 116        | 649          | 41        | 1.535        |
| <b>Totale</b>  | <b>160</b> | <b>2.399</b> | <b>70</b> | <b>5.331</b> |
| valore degli importi in milioni di euro                    |            |              |           |              |

Fonte: elaborazioni UTPP su dati CRESME

La nuova composizione del mercato del PPP in termini di numerosità dei bandi aggiudicati è la seguente: 9 per cento concessioni lavori, 86 per cento concessione servizi e 4 per cento altre gare in PPP. Il segmento delle concessioni lavori nel biennio 2013-2014 ha perso dunque circa 11 punti percentuali a favore del comparto delle concessioni di servizi.

I bandi aggiudicati per le concessioni di servizi sono infatti aumentati sia in termini di numerosità passando dai 599 del 2013 ai 640 del 2014 (+7 per cento) sia in termini di importi, dove ha fatto registrare un sensibile aumento passando da un valore complessivo pari a circa 644 milioni del 2013 a 1,6 miliardi di euro nel 2014 con un importo medio più che raddoppiato pari a 3,2 milioni di euro.

## 2. LE NOVITÀ NORMATIVE

Di seguito si illustrano brevemente le principali novità normative in materia di PPP intervenute nel 2014 nel panorama comunitario e nazionale.

### 2.1. Le principali novità introdotte dalla legislazione comunitaria

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 - le nuove direttive comunitarie 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.

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 e 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 e abroga la direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 vertente sulla stessa materia.

Le direttive dovranno essere recepite entro il 18 aprile 2016 dai singoli Stati membri.

Per quanto riguarda l'Italia, la trasposizione a livello nazionale condurrà all'adeguamento del 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", nonché del relativo regolamento di attuazione contenuto nel d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207.

La rivisitazione del quadro normativo comunitario sugli appalti pubblici e le concessioni, attuata con le summenzionate direttive, si pone nell'ambito delle iniziative prioritarie volte a favorire il completamento e il rafforzamento del mercato unico europeo, individuate nel *Single Market Act I* della Commissione europea del 13 aprile 2011.

In tale prospettiva, l'emanazione di regole chiare e specifiche sull'aggiudicazione dei contratti di concessione rappresenta un'assoluta e importante primizia a livello comunitario. L'assenza di un'apposita normativa europea in materia di concessioni era stata più volte denunciata - lo si ricorda anche nel primo considerando della direttiva - come causa di distorsioni nel funzionamento del mercato interno e di ostacolo alla libera fornitura di servizi, a tutto svantaggio degli operatori economici (principalmente le piccole e medie imprese) e delle stesse Amministrazioni aggiudicatrici.

La nuova disciplina contenuta nella direttiva 2014/23/UE colma, quindi, una rilevante lacuna nell'ordinamento giuridico comunitario, che aveva indotto i legislatori nazionali e gli interpreti ad assoggettare le concessioni di lavori pubblici alle norme di base in materia di appalti stabilite dalla direttiva 2004/18/CE e le concessioni di servizi ai principi generali del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), con disparità di trattamento e divergenti interpretazioni evidenziate, a più riprese, dalla copiosa giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Pertanto, la direttiva 2014/23/UE è tesa ad incentivare lo sviluppo di forme di partenariato pubblico-privato, di cui le concessioni costituiscono lo strumento

principe, attraverso l'individuazione di un quadro di regole uniformi da trasporre su scala nazionale allo scopo di armonizzare e semplificare le legislazioni dei singoli Stati membri, ritenute ancora troppo disomogenee tra loro.

Tra i profili di maggiore interesse della direttiva 2014/23/UE, che non si applica alle concessioni per le quali è stata già presentata un'offerta o che sono state aggiudicate prima del 17 aprile 2014 e, in ogni caso, a quelle il cui valore stimato sia pari o inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria attualmente fissata nell'importo di euro 5.186.000, fatte salve future revisioni ad opera della Commissione europea, si segnalano brevemente quelli di seguito indicati.

In primo luogo, perché possa ravisarsi una concessione in base alle nuove disposizioni comunitarie, è necessario che in capo al concessionario sia trasferito in modo effettivo e sostanziale il rischio operativo di natura economica legato alla gestione dei lavori e/o servizi oggetto del contratto.

Ne consegué, pertanto, che:

- ✓ il concessionario deve essere contrattualmente esposto al rischio di *“non riuscire a recuperare gli investimenti effettuati e i costi sostenuti per realizzazione i lavori o i servizi aggiudicati in condizioni operative normali, anche se una parte del rischio resta a carico dell'Amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore”* (cfr. diciottesimo considerando);
- ✓ non può configurarsi come concessione e, quindi, rientrare nel campo di applicazione della direttiva, il contratto nel quale siano presenti clausole che abbiano l'effetto di eliminare il rischio operativo a carico del concessionario, ad esempio attraverso tariffe regolamentate o garanzie che permettano a quest'ultimo di recuperare la totalità degli investimenti e dei costi sostenuti a fronte dell'esecuzione del contratto (cfr. diciassettesimo e diciannovesimo considerando);

- ✓ il rischio operativo deve essere inteso come rischio di esposizione reale alle fluttuazione del mercato, *"comprendente un rischio sul lato della domanda o sul lato dell'offerta, o entrambi"*, tale per cui *"ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile"* (cfr. art. 5);
- ✓ ai fini dell'accertamento della effettiva sussistenza in capo al concessionario del rischio operativo, deve essere, altresì, *"preso in considerazione in maniera coerente ed uniforme il valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario"* (cfr. ventesimo considerando).

Il legislatore europeo ha chiarito, inoltre, i parametri per calcolare il valore stimato di una concessione (cfr. art. 8), concetto che assume rilevanza non soltanto in funzione della verifica del superamento della anzidetta soglia di rilevanza comunitaria e, quindi, dell'assoggettabilità del contratto alla direttiva 2014/23/UE, ma anche ai fini dell'applicabilità di numerose specifiche disposizioni ivi contenute, quali quelle che stabiliscono:

- ✓ il regime giuridico applicabile in caso di concessione mista di lavori e servizi o di servizi e forniture non separabili tra loro (art. 20);
- ✓ la facoltà dell'Amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore di modificare il contenuto e, soprattutto, il valore della concessione durante il relativo periodo di efficacia, anche mediante l'affidamento di lavori e servizi supplementari in origine non inclusi nel contratto, per fronteggiare situazione impreviste e senza dover prima obbligatoriamente espletare una nuova procedura di aggiudicazione aperta alla concorrenza (art. 43).

Il valore stimato della concessione, *"valido al momento dell'invio del bando di concessione o, nei casi in cui non sia previsto detto bando, al momento in cui l'Amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore avvia la procedura di aggiudicazione della concessione"*, è costituito dal fatturato totale del

concessionario atteso per la durata del rapporto concessorio, al netto dell'IVA, generato quale corrispettivo dei lavori e dei servizi dedotti nell'oggetto del contratto, nonché delle forniture accessorie a tali lavori e servizi. Il valore deve esser calcolato *"secondo un metodo oggettivo specificato nei documenti della concessione"*, tenendo conto di una serie di elementi, tra cui a titolo esemplificativo: il valore di eventuali forme di opzione e di eventuali proroghe della durata della concessione; gli introiti derivanti dal pagamento, ad opera degli utenti, di tariffe e multe diverse da quelle riscosse per conto dell'Amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore; i pagamenti o qualsiasi vantaggio finanziario conferito al concessionario, in qualsivoglia forma, dall'Amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore o da altre Amministrazioni pubbliche ovvero da terzi per l'esecuzione della concessione.

Nella nuova disciplina viene, ancora, affermata la regola di matrice giurisprudenziale secondo cui la durata delle concessioni deve essere sempre limitata *"al fine di evitare la preclusione dell'accesso al mercato e restrizioni della concorrenza"*. Per le concessioni di durata superiore al quinquennio, la durata massima non può comunque mai superare il periodo di tempo in cui si può ragionevolmente prevedere, in condizioni operative normali, che il concessionario recuperi gli investimenti effettuati per eseguire i lavori e/o i servizi e ottenga un ritorno sul capitale investito, tenuto conto degli specifici impegni contrattuali dallo stesso assunti per rispondere alle esigenze riguardanti, ad esempio, la qualità o il prezzo da praticare agli utenti (cfr. cinquantaduesimo considerando e l'art. 18).

La direttiva 2014/23/UE stabilisce, in ossequio ai consueti principi generali di parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza, una serie di garanzie procedurali minime e criteri di selezione che sovraintendono alla aggiudicazione delle concessioni, ispirati a consentire la massima partecipazione alla procedura competitiva anche ad opera delle PMI, alle quali, di regola, non può essere impedito di dimostrare il possesso dei requisiti

richiesti dal bando facendo ricorso alla capacità tecnica, professionale, finanziaria ed economica di altri soggetti.

In tale contesto di regole, spicca l'obbligo delle Amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori di adottare opportune misure per prevenire, individuare e risolvere i conflitti di interesse insorti nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione delle concessioni, in modo da evitare distorsioni della concorrenza e garantire la parità di trattamento di tutti i candidati e gli offerenti; conflitto di interessi che deve ravvisarsi in tutti i casi in cui il personale di un'Amministrazione aggiudicatrice o di un ente aggiudicatore che interviene nello svolgimento della procedura o può influenzarne il risultato *"ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di aggiudicazione della concessione"* (art. 35).

Da ultimo, la direttiva in esame estende alle concessioni di lavori e/o servizi l'ambito di applicazione delle direttive 89/655/CEE a 92/13/CEE del Consiglio rispettivamente del 21 dicembre 1989 e del 25 febbraio 1992, le quali coordinano le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative alle procedure di ricorso in materia di affidamento degli appalti pubblici, allo scopo di assicurare un'idonea tutela giurisdizionale anche agli operatori economici che aspirino a vedersi aggiudicare le concessioni.

## 2.2. *Le principali novità introdotte dalla legislazione italiana*

Occorre in primo luogo ricordare che, i commi 303, 304 e 305 della legge 27.12.2013, n. 147, pubblicata nella G.U. 27.12.2013, n. 302, S.O. (c.d. "Legge di Stabilità 2014"), entrati in vigore a decorrere dal 1° gennaio 2014, hanno disciplinato una procedura amministrativa semplificata e previsto 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; tali norme trovano applicazione fatto salvo l'eventuale regime di maggiore semplificazione previsto dalla normativa vigente in relazione alla tipologia o alla dimensione dello specifico intervento promosso.

Il comma 304, nello specifico, prevede che il soggetto che intende realizzare l'intervento presenta al comune interessato uno studio di fattibilità, a valere quale progetto preliminare, redatto tenendo conto delle indicazioni di cui all'art. 14 del d.P.R. 5.10.2010, n. 207 e corredata da un piano economico-finanziario e dall'accordo con una o più associazioni o società sportive utilizzatrici in via prevalente dell'impianto da ammodernare o realizzare. La norma precisa che lo studio di fattibilità non può prevedere tipi di intervento che non siano strettamente funzionali alla fruibilità dell'impianto e al raggiungimento del complessivo equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa, nonché concorrenti alla valorizzazione del territorio in termini sociali, occupazionali ed economici e, comunque, con esclusione della realizzazione di nuovi complessi di edilizia residenziale.

Il comune ricevente, previa conferenza di servizi preliminare convocata su istanza dell'interessato in ordine allo studio di fattibilità, ove ne valuti positivamente la rispondenza, dichiara, entro il termine di novanta giorni dalla presentazione dello studio medesimo, il pubblico interesse della proposta, motivando l'eventuale mancato rispetto delle priorità di cui al citato comma 305 (i.e. recupero di impianti esistenti ovvero interventi riguardanti impianti localizzati in aree già edificate) ed eventualmente indicando le condizioni necessarie per ottenere i successivi atti di assenso sul progetto.

A seguito della dichiarazione di pubblico interesse, il soggetto proponente è legittimato a presentare al comune il progetto definitivo. Il comune, previa conferenza di servizi decisoria, alla quale sono chiamati a partecipare tutti i soggetti ordinariamente titolari di competenze in ordine al progetto presentato e che può richiedere al proponente modifiche al progetto

strettamente necessarie, delibera in via definitiva sul progetto; la procedura deve concludersi entro centoventi giorni dalla presentazione del progetto. Ove il progetto comporti atti di competenza regionale, la conferenza di servizi è convocata dalla regione, che delibera entro centottanta giorni dalla presentazione del progetto. Il provvedimento finale sostituisce ogni autorizzazione o permesso comunque denominato necessario alla realizzazione dell'opera e determina la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza dell'opera medesima.

In caso di interventi da realizzare su aree di proprietà pubblica o su impianti pubblici esistenti, il progetto approvato è fatto oggetto di idonea procedura di evidenza pubblica, da concludersi comunque entro novanta giorni dalla sua approvazione. Alla gara è invitato anche il soggetto proponente, che assume la denominazione di promotore. Il bando specifica che il promotore, nell'ipotesi in cui non risulti aggiudicatario, può esercitare il diritto di prelazione entro quindici giorni dall'aggiudicazione definitiva e divenire aggiudicatario se dichiara di assumere la migliore offerta presentata. Si applicano, in quanto compatibili, le previsioni di cui agli art. 152 ss. del D.lgs. n. 163/2006 in materia di finanza di progetto.

Con il decreto-legge 12.09.2014, n. 133, pubblicato nella G.U. Serie Generale del 12.09.2014 n. 212 (c.d. "Decreto Sblocca Cantieri"), entrato in vigore il 13.09.2014 e convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 11.11.2014, n. 164 (G.U. dell'11.11.2014, n. 262, S.O.), sono state varate una serie di misure urgenti per il rilancio dell'economia del Paese.

Alcune di queste misure, riguardanti il settore strategico dei lavori pubblici, sono tese ad incentivare e rendere più agevole sia per il privato sia per le Amministrazioni il ricorso alla finanza di progetto e, in generale, agli strumenti di partenariato pubblico privato (PPP).

L'art. 11 del Decreto Sblocca Italia, andando ad emendare l'art. 33 del decreto-legge 18.10.2012, n. 179, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 17.12.2012, n. 221, ha ampliato la platea delle opere in *project financing* che possono essere ammesse al beneficio della defiscalizzazione. Giova ricordare che tale beneficio implica la concessione al titolare del contratto di PPP, con riguardo a ciascun progetto, di un credito di imposta sostitutivo e di ammontare pari al contributo pubblico che sarebbe necessario per il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario dell'investimento e della connessa gestione, comunque entro il limite massimo del 50% del costo dell'investimento. Tuttavia, a differenza del regime precedente, il credito di imposta - a valere sull'Ires e sull'Irap generate in relazione alla costruzione e gestione dell'opera - non è più circoscritto alle sole infrastrutture di rilevanza strategica nazionale di importo superiore a 200 milioni di euro, ma si estende a tutte le opere di importo superiore a 50 milioni previste nei piani o programmi approvati dalle Amministrazioni pubbliche, fermo restando che il valore complessivo di tali opere non possa *"superare l'importo di 2 miliardi di euro"*.

L'art. 13 del Decreto Sblocca Italia è intervenuto sulla disciplina dettata dall'art. 157 del D.lgs. 12.04.2006, n. 163, concernente l'emissione di obbligazioni e titoli di debito ad opera delle società di progetto (e delle altre società indicate ai commi 1 e 4 del medesimo art. 157) allo scopo di finanziare la realizzazione di infrastrutture o nuovi servizi di pubblica utilità (c.d. *"project bond"*).

Al di là degli aggiustamenti resisi necessari per allineare tale disciplina speciale alla normativa sulla intermediazione finanziaria di cui al D.lgs. 24.02.1998, n. 58 ovvero individuare con precisione quali siano le norme del codice civile sulle società di capitali da considerarsi derivate, una significativa novità riguarda il termine di durata della garanzia che il sistema finanziario, le fondazioni e i fondi privati possono prestare in ordine al rimborso delle obbligazioni e dei titoli di debito; questi ultimi possono infatti essere garantiti non più soltanto *"sino all'avvio della gestione dell'infrastruttura da parte del concessionario"*,

ma in alternativa *“fino alla scadenza delle obbligazioni e dei titoli medesimi”*. L'art. 13 del Decreto Sblocca Italia ha, altresì, inserito due nuovi commi all'art. 157-e, in particolare: il comma 4-bis, il quale, recependo una prassi finanziaria diffusa, precisa che *“le garanzie, reali e personali e di qualunque altra natura incluse le cessioni di credito a scopo di garanzia che assistono le obbligazioni e i titoli di debito possono essere costituite in favore dei sottoscrittori o anche di un loro rappresentante che sara' legittimato a esercitare in nome e per conto dei sottoscrittori tutti i diritti, sostanziali e processuali, relativi alle garanzie medesime”*; il comma 4-ter, il quale stabilisce che le disposizioni contenute nell'art. 157 non possono pregiudicare la disciplina di cui all'art. 176, comma 12, D.lgs. 163/2006, in merito alla speciale facoltà del contraente generale di emettere obbligazioni al fine di finanziare la quota di valore dell'opera che lo stesso è tenuto ad anticipare con risorse a proprio carico.

Peraltro, con riferimento al tema dei *project bond*, è noto che l'art. 1 del decreto-legge 22.06.2012, n. 83, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7.08.2012, n. 134, aveva già introdotto nel nostro ordinamento un trattamento fiscale di favore applicabile alle obbligazioni e ai titoli di debito emessi nei tre anni successivi alla data di relativa entrata in vigore; in virtù di tale regime, gli atti costitutivi delle garanzie prestate in relazione alle obbligazioni e ai titoli medesimi sono ammessi a scontare l'imposta di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa ai sensi del d.P.R. 26.04.1986, n. 131 e del D.lgs. 31.10.1990, n. 347, come pure gli ulteriori atti ivi dettagliatamente elencati modificativi/estintivi delle garanzie (quali, ad es., le surroghe, le postergazioni, i frazionamenti, etc.).

Ebbene, l'art. 13 del Decreto Sblocca Italia, oltre a confermare il trattamento fiscale di favore sopra sintetizzato, per un verso ha abrogato il limite triennale di relativa operatività e, per altro verso, ha allargato l'ambito degli atti modificativi/estintivi delle garanzie ammessi a beneficiarne, includendovi espressamente le *“sostituzioni”* e *“i trasferimenti di garanzie anche consequenti alla cessione delle predette obbligazioni e titoli di debito”*.

Infine, l'art. 2 del Decreto Sblocca Italia ha modificato l'art. 174 D.lgs. n. 163/2006, disciplinante le concessioni di costruzione e gestione quando abbiano ad oggetto infrastrutture strategiche e di rilevante interesse nazionale, estendendo l'applicabilità dell'intera disposizione alle procedure di finanza di progetto di cui al successivo art. 175 relative alle medesime infrastrutture. In particolare, è stato introdotto all'art. 174 il nuovo comma 4-ter, il quale stabilisce che il bando di gara, nell'ipotesi di sviluppo del progetto per stralci funzionali, possa prevedere l'integrale caducazione della concessione (e la conseguente possibilità del concedente di rimettere a gara il contratto per l'intera opera) qualora, entro un termine non superiore a tre anni dall'approvazione da parte del CIPE del progetto definitivo relativo allo stralcio funzionale immediatamente finanziabile, *"la sostenibilità economico finanziaria degli stralci successivi non sia attestata da primari istituti di credito"*; tale previsione, peraltro, non si applica alle concessioni e alle procedure in finanza di progetto il cui bando di gara risulti già pubblicato alla data di entrata in vigore del Decreto Sblocca Italia.

### 2.3. Gli Schemi di PPP nell'Accordo di Partenariato 2014 – 2020

L'Accordo di Partenariato 2014 - 2020 (di seguito "AdP") per l'impiego dei fondi europei è stato adottato con decisione di esecuzione della Commissione il 29 ottobre 2014 alla Commissione europea a chiusura del negoziato formale.

L'AdP è il documento predisposto da ciascuno Stato Membro, in collaborazione con le istituzioni a livello centrale e locale e i partner economici e sociali, 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).

Nell'ambito dell'AdP 2014 – 2020, l'impostazione strategica è articolata su 11 Obiettivi Tematici (OT), schematizzati in figura 8. Il modello di pianificazione degli interventi e delle cd. "priorità di investimento" dei progetti, e quindi dell'utilizzo della spesa, è fondato sull'equilibrio tra i "Risultati attesi" e le "Azioni" per ciascun Obiettivo Tematico. L'identificazione dei contenuti operativi di ciascuno degli 11 Obiettivi Tematici definiti a monte dai Regolamenti, si basa sui risultati attesi quale chiara, circoscritta e verificabile trasformazione desiderata di un determinato territorio e fabbisogno, mentre le azioni descrivono come, cosa, quanto e con quale modalità viene finanziata una determinata attività. Ciascun Risultato atteso è associabile ad un "indicatore di risultato" e ciascuna Azione ad un "indicatore di output/realizzazione". Tutti gli indicatori di risultato, definiti *ex ante* sia nella situazione iniziale (cd. valore *baseline*), sia successivamente l'intervento (cd. valore *target*) devono essere, di norma, già misurabili al momento in cui interviene l'approvazione di ciascun programma nazionale (PON) e regionale (POR) da parte della CE. Per la gran parte degli indicatori di output/realizzazione i Piani Operativi presentano target definiti alla fine del ciclo di attuazione (al 2023), per una parte di essi è prevista la definizione di un valore intermedio al 2018 in termini di realizzazioni ovvero di operazioni avviate (nel cd. quadro di efficacia dell'attuazione o performance *framework*).

**Figura 8 – Obiettivi Tematici dell'Accordo di Partenariato 2014 - 2020**

Entro tale cornice generale, che evidentemente promuove numerosi livelli di interazione e sinergie di politiche e risorse, merita in questa sede solo rilevare i principali Obiettivi Tematici e ambiti in cui l'AdP esplicitamente invita al ricorso a modelli di PPP per l'attuazione degli interventi.

Il sostegno alla ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione (OT 1) richiede agli stati membri di raggiungere il *target* del 3 per cento nel rapporto tra spesa in R&S e PIL che comporta con un impegno complessivo dell'Italia nel periodo 2012 – 2020 inferiore a meno dello 0,3 per cento del PIL. Tale obiettivo si confronta tuttavia con la constatazione di alcune debolezze strutturali del Paese tra cui la scarsa attitudine delle imprese a collaborare tra loro o all'interno di partenariati pubblico-privati su progetti di generazione e condivisione di conoscenza.

In questa prospettiva, il quadro strategico per il disegno e l'attuazione degli interventi delle politiche di ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione è rappresentato dalle Strategie di Specializzazione Intelligente (S3) regionali e nazionale la cui attuazione è fondata, tra le altre, dalla promozione di un adeguato effetto leva dell'intervento pubblico (circa 70%) sulla spesa privata in R&S. Nell'ambito del Risultato atteso connesso al "Rafforzamento dei sistemi

innovativi regionali e nazionali” (RA 1.2) emerge l’Azione (R.A. 1.2.2.) finalizzata al “Supporto la realizzazione di progetti complessi di attività di ricerca e sviluppo su poche aree tematiche di rilievo e all’applicazione di soluzioni tecnologiche funzionali alla realizzazione delle strategie di S3” che viene perseguita anche mediante la valorizzazione di partenariati pubblico-privati esistenti (quali, ad esempio, i Distretti Tecnologici, i Laboratori Pubblico-Privati e ai Poli di Innovazione) che consentono un approccio strategico di lungo periodo e rafforzano l’impegno del settore privato verso gli obiettivi strategici di Europa 2020.

Nell’ambito delle raccomandazioni formulate dal Consiglio europeo all’Italia nel 2014 viene sollecitato l’adeguamento della dotazione infrastrutturale con particolare riferimento alle infrastrutture del settore energetico, sul sistema portuale e i collegamenti tra i porti e l’entroterra al fine di ovviare alla carenza di infrastrutture intermodali. Tale raccomandazione si sostanzia nei seguenti due obiettivi tematici.

L’Obiettivo Tematico 4 (OT4) recita “Sostenere la transizione verso un’economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori” e assume come riferimento principale la Strategia Energetica Nazionale (SEN)<sup>4</sup> che fissa obiettivi per l’efficientamento energetico e lo sviluppo delle energie rinnovabili più ambiziosi di quelli fissati a livello europeo al 2020, e a tal fine individua quattro obiettivi strategici:

- ✓ la riduzione dei costi di approvvigionamento dell’energia da parte di famiglie e imprese;
- ✓ il rafforzamento della sicurezza energetica del Paese;

---

<sup>4</sup>MiSE, Strategia Energetica Nazionale: per un’energia più competitiva e sostenibile. varata dal Governo nella primavera del 2013 Cfr.

[http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/normativa/20130314\\_Strategia\\_Energetica\\_Nazionale.pdf](http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/normativa/20130314_Strategia_Energetica_Nazionale.pdf)

- ✓ l'aumento di produzione di energia da fonti rinnovabili e il raggiungimento;
- ✓ il superamento degli obiettivi ambientali indicati dall'Unione europea.

A tali obiettivi dovrà concorrere il potenziamento delle infrastrutture di rete.

Gli elementi di debolezza del sistema energetico nazionale sono intesi nell'AdP come importanti opportunità di riconversione e di rilancio produttivo; tra le criticità da convertire in occasioni economiche, in questa sede merita rilevare, la scarsa efficienza che si registra degli usi finali dell'energia nel settore dei trasporti (privati e di Trasporto Pubblico Locale) e nella gestione del patrimonio immobiliare pubblico con particolare riferimento all'edilizia residenziale pubblica. L'opportunità futura è pertanto connessa all'accrescimento del rendimento economico di tali settori mediante interventi di riqualificazione strutturale volti a perseguire obiettivi di risparmio energetico.

Nell'ottica del PPP, entro l'insieme di priorità di questo Obiettivo Tematico particolare rilevanza assume la riduzione dei consumi negli edifici e nelle strutture pubbliche o a uso pubblico, anche residenziali (connessa al RA. 4.1. e A. 4.1.1.) in coerenza con le previsioni della normativa comunitaria<sup>5</sup>. Al fine di massimizzare i benefici in termini di risparmio energetico complessivo sulla base del livello ottimale in funzione dei costi l'AdP promuove l'efficientamento energetico degli interventi sull'edilizia residenziale pubblica fornendo i mezzi di finanziamento innovativi per il sostegno della realizzazione di progetti di miglioramento dell'efficienza energetica nell'edilizia pubblica sostenendo strumenti finanziari ad hoc (e.g. fondi di garanzia per l'accesso al credito e fondi rotativi per l'erogazione di finanziamenti agevolati) estesi anche a forme di partenariato pubblico-privato<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Direttiva 2012/27/CE sull'efficienza energetica pubblicata in G.U. dell'Unione Europea il 14/11/2012 e la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia

<sup>6</sup> Secondo le disposizioni stabilite dall'art. 62 del Regolamento 1303/2013.

Nondimeno, il medesimo Risultato Atteso può essere perseguito anche mediante l'azione A.4.1.3 che riguarda l'adozione di soluzioni tecnologiche per la riduzione dei consumi energetici delle reti di pubblica illuminazione da realizzare soltanto nell'ambito di un più ampio progetto di riqualificazione urbana sostenibile e con pratiche e tecnologie innovative.

Le criticità del sistema trasportistico e logistico italiano sono sia oggetto di raccomandazione specifica del Consiglio europeo che riscontro fattuale e circostanziato di diversi contributi<sup>7</sup> e riguardano sia la dotazione di infrastrutture che i servizi forniti attraverso di esse a cittadini e imprese. Tra gli elementi di criticità illustrati nell'AdP è menzionata anche "la modesta partecipazione privata al finanziamento delle infrastrutture trasportistiche che finisce per addossare residualmente alla finanza pubblica oneri non più sostenibili con le attuali restrizioni di bilancio". In questa prospettiva, l'Obiettivo Tematico 7, (OT7) riguarda la promozione dei "sistemi di trasporto sostenibile e l'eliminazione delle strozzature nelle principali infrastrutture di Rete" al fine di migliorare le condizioni di mobilità delle persone e delle cose per lo sviluppo competitivo e sostenibile e a rafforzare la coesione economica e sociale. Come è noto, l'approccio strategico complessivo in Italia è delineato nel Programma Infrastrutture Strategiche (PIS) affiancato dalle strategie previste dai Piani regionali per il trasporto di livello regionale, e i Piani comunali o intercomunali per il trasporto locale e urbano-metropolitano. All'interno di tale quadro strategico, le risorse comunitarie sono prioritariamente destinate al completamento di interventi che insistono sui corridoi TEN-T o sono funzionalmente complementari a migliorare l'accesso a tali corridoi e sono al contempo orientate alla promozione di modalità sostenibili<sup>8</sup> prioritariamente finalizzate alla mobilità ferroviaria e portuale. È in

---

<sup>7</sup> Tra gli studi autorevoli citati nell'AdP si rinvia per tutti al contributo di Banca d'Italia, *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, a cura di F. Balassone e P. Casadio, 2011

<sup>8</sup> È il principio di mobilità sostenibile che giustifica la quota residuale (non superiore al 10 per cento delle risorse complessivamente stanziate all'OT7) destinata alla mobilità stradale.

questa prospettiva che, alle indicazioni programmatiche dell'aggiornamento del Piano Infrastrutture Strategiche (PIS) si accompagneranno opportuni atti normativi e di pianificazione, soprattutto in settori quali porti, logistica e aeroporti su cui il PIS ha da tempo ravvisato la necessità di piani organici di settore.

È in particolare nel Piano Operativo Nazionale che è auspicato il finanziamento delle opere funzionalmente connesse ai corridoi multi-modali e/o progetti che insistono sulla rete centrale TEN-T anche con strumenti di ingegneria finanziaria della BEI. La partecipazione del capitale privato verrà adeguatamente stimolata, soprattutto per gli interporti e per determinate opere in ambito portuale e retroportuale, quali terminal intermodali.

### **3. LA VALUTAZIONE DELLE OPERE STRATEGICHE DELLA COSIDDETTA LEGGE OBIETTIVO**

L'Unità Tecnica Finanza di Progetto, nel corso del 2014, ha fornito il proprio apporto consulenziale in ordine alla valutazione di opere infrastrutturali finanziate con ricorso al capitale privato inserite nel Programma delle Infrastrutture Strategiche di cui all'art. 1 della legge 21.12.2001, n. 443, che come tali ovvero per loro dimensione e impatto economico sono oggetto di valutazione da parte del CIPE.

Le assistenze in questione sono state rese in favore del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, presso il quale l'Unità Tecnica Finanza di Progetto è organicamente e funzionalmente incardinata, nell'ambito dell'attività di supporto prestata dal citato Dipartimento in favore del CIPE.

La prima di tali assistenze ha, in particolare, avuto ad oggetto alcuni quesiti giuridici riguardanti l'attuazione dell'intervento denominato *"Viabilità di accesso al centro intermodale di Segrate: 1° lotto – 2° stralcio"*, il cui progetto

definitivo, redatto dalla Provincia di Milano in qualità di soggetto aggiudicatore, è stato approvato dal CIPE con delibera n. 62 dell'8 agosto 2013, ai sensi dell'art. 167, comma 5, D.lgs. n. 163/2006 e degli artt. 10 e 12 del d.P.R. n. 327/2001.

Inoltre, l'Unità Tecnica Finanza di Progetto ha espresso formale parere in merito alla obbligatorietà o meno del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici in relazione alla proposta di approvazione ai sensi dell'art. 167, comma 5, D.lgs. n. 163/2006, del progetto definitivo elaborato da ANAS S.p.A. dell'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)"*, sottoposta al CIPE ad opera del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti all'esito dell'istruttoria di propria competenza.

Da ultimo, l'attività di supporto è stata svolta in favore dell'Ufficio II per gli investimenti di rete e i servizi di pubblica utilità del DIPE, cui il Capo Dipartimento ha demandato il compito di esprimere parere in ordine all'intervento *"Autostrada A31 Valdastico Nord, 2° lotto di completamento da Valle dell'Astico alla A22 (Besenello)"*, alla luce del dissenso espresso dalla Provincia autonoma di Trento e, nello specifico, dei rilievi riguardanti la non riconducibilità dell'opera al Programma delle Infrastrutture Strategiche in assenza di una intesa generale quadro che espressamente la contempli, da approvarsi con il Governo ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 1, legge n. 443/2001.

In materia di infrastrutture strategiche, il decreto legislativo n. 163/2006 in più punti richiama il ricorso alle competenze dell'Unità tecnica a supporto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti<sup>9</sup>, individuandone le specifiche

---

<sup>9</sup> L'articolo 161, comma 1-quater, prevede che, al fine di favorire il contenimento dei tempi per il reperimento delle risorse, per ciascuna infrastruttura i soggetti aggiudicatori presentino al suddetto Ministero lo studio di

competenze a sostegno in materia di studi di fattibilità, di profili finanziari e di bancabilità degli interventi.

Pur tuttavia nel corso dell'anno dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti non sono giunte richieste di collaborazione o parere (mentre nel 2013, l'Unità ha reso cinque pareri afferenti a questa fattispecie).

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

##### 4.1. *Le iniziative oggetto di assistenza*

Nel corso dell'anno 2014, l'Unità Tecnica Finanza di Progetto ha riscontrato 19 richieste di assistenza presentate da parte di 16 Pubbliche Amministrazioni (cfr. Tabella 6). Va evidenziato che a fine 2014 sono pervenute ulteriori 7 istanze che sono state riscontrate nel 2015.

Pertanto, oltre il 35% delle istanze di cui nel 2014 è stata avviata l'istruttoria è pervenuto a fine anno e tale andamento in aumento è proseguito anche nel 2015.

**Tabella 6 - Iniziative oggetto dell'attività di assistenza dell'UTFP nel 2014**

| N. | SEDE<br>OPERE<br>(Regione) | P.A.<br>RICHIEDENTE                  | SETTORE  | PROGETTO  | FASE<br>ASSISTENZA      | ABITANTI |
|----|----------------------------|--------------------------------------|--|---|-------------------------|----------|
| 1  | Puglia                     | Comune di<br>San Giovanni<br>Rotondo | Impianti<br>sportivi e<br>strutture<br>ricettive | Realizzazione<br>impianti sportivi -<br>Quesiti su procedura<br>Project Financing | Valutazione<br>Proposte | 27.494   |

fattibilità e che lo stesso Ministero, anche avvalendosi del supporto dell'Unità tecnica finanza di progetto, verifichi l'adeguatezza dello studio di fattibilità, anche per i profili di bancabilità dell'opera. L'articolo 163, al comma 2, lettera f-bis) prevede poi che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti curi le istruttorie per l'avanzamento dei progetti, formuli le proposte e assicuri il supporto al CIPE, avvalendosi anche della eventuale collaborazione richiesta all'Unità tecnica finanza di progetto, e al comma 4, lettera c), ancora che il Ministero possa richiedere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la collaborazione dell'Unità tecnica-Finanza di progetto.

| N. | SEDE<br>OPERE<br>(Regione) | P.A.<br>RICHIEDENTE            | SETTORE                                 | PROGETTO  | FASE<br>ASSISTENZA          | ABITANTI |
|----|----------------------------|--------------------------------|---|---|-----------------------------|----------|
| 2  | <b>Lombardia</b>           | <b>Comune di Vimodrone</b>     | Impianti sportivi e strutture ricettive | Realizzazione in PPP di Centro sportivo polivalente   | Individuazione<br>Procedura | 17.126   |
| 3  | <b>Sicilia</b>             | <b>Comune di Marineo</b>       | Opere cimiteriali                       | Realizzazione nuovo cimitero  | Valutazione<br>Proposta     | 6.728    |
| 4  | <b>Marche</b>              | <b>Comune di Senigallia</b>    | Opere cimiteriali                       | Ampliamento e gestione cimiteri   | Valutazione<br>Proposta     | 45.034   |
| 5  | <b>Lombardia</b>           | <b>Comune di Concorezzo</b>    | Impianti sportivi e strutture ricettive | Gestione piscina comunale   | Individuazione<br>Procedura | 15.547   |
| 6  | <b>Lombardia</b>           | <b>Comune di Concorezzo</b>    | Edilizia sanitaria                      | Nuova Residenza Sanitaria Assistenziale   | Valutazione<br>Proposta     | 15.547   |
| 7  | <b>Lombardia</b>           | <b>Comune di Bergamo</b>       | Parcheggi                               | Parcheggio interrato in Città Alta - Bergamo  | Fase esecutiva              | 118.717  |
| 8  | <b>Veneto</b>              | <b>Comune di Verona</b>        | Energia & Ambiente                      | Servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, della manutenzione del verde pubblico e della disinfezione | Valutazione<br>Proposta     | 259.966  |
| 9  | <b>Umbria</b>              | <b>USLUmbria2*</b>             | Edilizia sanitaria                      | Realizzazione "Nuovo Ospedale Narni - Amelia"   | Individuazione<br>Procedura | n.d.     |
| 10 | <b>Molise</b>              | <b>Comune di Isernia</b>       | Impianti sportivi e strutture ricettive | Ampliamento piscina comunale di Isernia per la realizzazione dello "Stadio del Nuoto"                         | Valutazione<br>Proposta     | 22.061   |
| 11 | <b>Lombardia</b>           | <b>Città di Bollate</b>        | -                                       | Quesiti su Procedure Project Financing  | Predisposizione<br>bando    | 36.164   |
| 12 | <b>Veneto</b>              | <b>Comune di Verona</b>        | Energia & Ambiente                      | PF servizio di gestione degli impianti di pubblica illuminazione del Comune di Verona                         | Valutazione<br>Proposta     | 259.966  |
| 13 | <b>Toscana</b>             | <b>Comune di Collesalvetti</b> | Impianti sportivi e strutture ricettive | Ammodernamento e gestione impianto sportivo   | Individuazione<br>Procedura | 16.843   |
| 14 | <b>Emilia Romagna</b>      | <b>Comune di Fontanellato</b>  | Edilizia Sociale e Pubblica             | Lavori di Riqualificazione urbana - Costruzione e gestione 12 alloggi a canone sostenibile,                   | Fase esecutiva              | 7.032    |

| N.  | SEDE<br>OPERE<br>(Regione)  | P.A.<br>RICHIEDENTE                        | SETTORE                           | PROGETTO   | FASE<br>ASSISTENZA          | ABITANTI |
|---|-----------------------------|--|-----------------------------------|--|-----------------------------|----------|
| locali da adibire ad<br>attività commerciali di<br>interesse pubblico e<br>Uffici comunali  |                             |  |                                   |  |                             |          |
| 15  | Friuli<br>Venezia<br>Giulia | Comune di<br>Trieste                       | Parcheggi                         | Realizzazione<br>parcheggio interrato<br>in zona Colle San<br>Giusto   | Fase esecutiva              | 204.849  |
| 16  | Lazio                       | Ministero<br>della difesa -<br>Cecchignola | Edilizia<br>Sociale e<br>Pubblica | Realizzazione di un<br>complesso edilizio ad<br>uso residenziale<br>nell'area dell'ex<br>poligono<br>monumentale | Individuazione<br>Procedura | n.d.     |
| 17  | Sicilia                     | Comune di<br>Campofiorito                  | Opere<br>cimiteriali              | Quesito su Project<br>Financing servizi<br>cimiteriali   | Predisposizione<br>bando    | 1.307    |
| 18  | Toscana                     | USL11 di<br>Empoli                         | Edilizia<br>Sociale e<br>Pubblica | Completamento<br>nuovo Presidio<br>Ospedaliero   | Fase esecutiva              | nd       |
| * a seguito delle indicazioni che l'Unità ha dato, riscontrando la richiesta di assistenza, è stata<br>trasmessa ulteriore documentazione sulla quale UTFP si è espressa nuovamente |                             |  |                                   |  |                             |          |

Fonte: archivio UTFP

In continuità con gli scorsi anni, le Amministrazioni che hanno maggiormente fruito dell'assistenza dell'UTFP sono state quelle comunali, alle quali, nel 2014, è stato reso circa l'83 per cento del totale dei pareri; hanno inoltre fruito dell'assistenza due Aziende Sanitarie Locali e un'Amministrazione centrale.

La maggior parte delle istanze di assistenza da parte delle Amministrazioni comunali è pervenuta da Comuni con meno di 50 mila abitanti. Il maggior numero delle richieste di assistenza, rispetto alla domanda complessiva è pervenuto dai Comuni delle regioni del Nord (53 per cento), mentre le restanti istanze, provenienti dai Comuni del Centro Italia e del Sud sono distribuite tra loro equamente.

Dal punto di vista settoriale, la prevalenza delle iniziative oggetto di assistenza ha riguardato gli impianti sportivi, le opere cimiteriali e la sanità. Le altre richieste hanno riguardato l'edilizia sociale e pubblica, il settore energetico-ambientale nonché i parcheggi.

La prevalenza delle richieste di assistenza, riferibile al settore degli impianti sportivi, è presumibilmente dovuta alla novella del comma 304 dell'art.1 della legge 147/2013 (finanziaria 2014), che ha previsto semplificazioni dell'iter procedurale per la ristrutturazione o alla realizzazione di impianti sportivi; ciò sicuramente ha incentivato operatori economici che si sono proposti per la realizzazione di impianti sportivi con l'ausilio della finanza di progetto. Peraltro, per quanto riguarda l'importo degli investimenti, si è confermata, rispetto agli scorsi anni, la tendenza osservata sul mercato che registra la prevalenza del ricorso al PPP in Italia per le opere di piccolo e medio importo<sup>10</sup>.

#### 4.2. Le attività svolte

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. All'Unità sono state chieste valutazioni in ordine ad aspetti di natura tecnica, giuridica ed economico - finanziaria.

In generale, le richieste di assistenza sono state finalizzate ad ottenere il supporto di UTFP in ordine alla corretta interpretazione sia delle vigenti disposizioni in materia di PPP, sia di clausole di convenzioni stipulate, sia ancora su specifici elaborati progettuali quali gli schemi di convenzione, ovvero i Piani EconomicoFinanziari. Tale attività si è concretizzata attraverso pareri resi sulla base della documentazione messa a disposizione dalle Amministrazioni richiedenti.

---

<sup>10</sup> Cfr. paragrafo 1.2. della presente Relazione.

In taluni casi le richieste di assistenza pervenute non sono risultate chiare e circoscritte, pertanto, è stato necessario intraprendere una fase interlocutoria con le medesime Amministrazioni, nel corso della quale sono stati acquisiti atti ed elementi integrativi; ciò al fine di fornire alle stesse proponenti indicazioni mirate alla risoluzione delle problematiche sottoposte all'Unità.

Le istanze pervenute sono sostanzialmente riferibili alla :

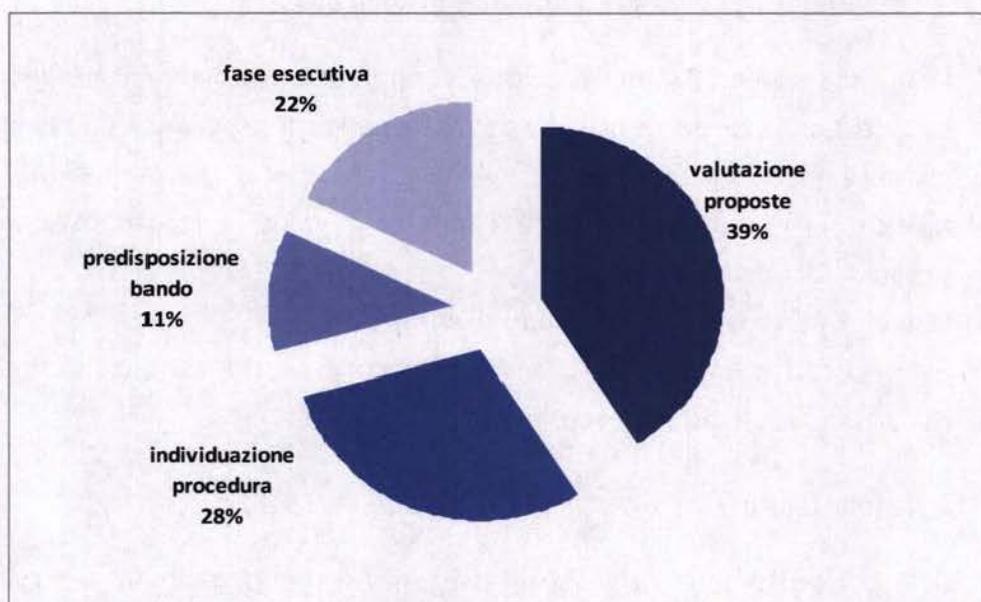
- ✓ fase nella quale l'Amministrazione si appresta a redigere il progetto, oppure ha la necessità di individuare la corretta procedura da seguire per la realizzazione dell'opera;
- ✓ fase in cui l'Amministrazione è chiamata a valutare la proposta o le proposte di operatori economici;
- ✓ fase di predisposizione del bando di gara;
- ✓ fase esecutiva, in vigore del rapporto concessorio, su questioni che riguardano la gestione del contratto.

In dettaglio (cfr. figura 9):

- ✓ il 39 per cento delle richieste di assistenza è riferibile alla fase in cui le Amministrazioni hanno avuto la necessità di supporto in fase di valutazione di proposte di operatori privati, sia per la realizzazione di Opere e dei servizi ad esse connessi e sia ancora per l'affidamento di servizi pubblici in concessione;
- ✓ il 28 per cento delle istanze è riferibile alla fase in cui l'Amministrazione ha dovuto individuare la corretta procedura da seguire per la realizzazione del progetto;
- ✓ l'11 per cento dei quesiti è stato posto in fase di predisposizione dei bandi di gara;
- ✓ il restante 22 per cento delle richieste ha riguardato problematiche sorte nel corso dell'esecuzione delle opere.

La tendenza degli anni passati che riscontrava una prevalenza delle richieste di assistenza nelle fasi preliminari dei procedimenti si è confermata, il 67 per cento delle richieste, infatti, è riferibile a procedimenti appena iniziati oppure da iniziare.

**Figura 9 - Ripartizione delle assistenze per fasi del procedimento**



Fonte: elaborazioni UTPP

Alcune Amministrazioni, a seguito di un primo intervento dell'Unità e sulla base delle indicazioni date dalla stessa, hanno reiterato la richiesta di assistenza sui medesimi progetti, al fine di impostare correttamente le successive attività di affidamento dei contratti.

All'Unità sono state sottoposte questioni mirate alla risoluzione di problematiche relative a casi concreti. E' stato pertanto necessario inquadrare e chiarire, caso per caso, la fattispecie normativa con specifici approfondimenti giurisprudenziali (quali le deliberazioni degli Organi della Giustizia Amministrativa e Contabile e dell'Autorità per la vigilanza ora ANAC).

In linea generale, per tutte le fasi del procedimento, sia per quanto riguarda i quesiti giuridico-amministrativi, sia per quelli economico - finanziari, è stato necessario analizzare la documentazione presentata dalle interessate, per poi esprimere valutazioni puntuale e dettagliate; in taluni casi, al fine di coadiuvare l'Amministrazione nella verifica della realizzabilità dei progetti con forme dipartenariato pubblico privato, sono state svolte elaborazioni economico-finanziarie preliminari. I paragrafi successivi dettagliano le attività svolte dall'UTFP per ciascuna delle tipologie di assistenza effettuate. Tali attività hanno consentito alle istituzioni di individuare le procedure più idonee per il proseguimento delle proprie finalità e, quindi, di porre in essere le azioni necessarie per risolvere al meglio le problematiche presentatesi.

#### 4.2.1. Assistenza in fase di individuazione della procedura

L'assistenza fornita dall'Unità ai fini della valutazione della fattibilità di realizzazione di Opere pubbliche in concessione, ha interessato aspetti giuridico-amministrativi, tecnici ed economico - finanziari.

In particolare, l'assistenza di tipo tecnico ed economico -finanziario ha riguardato due assistenze, in dettaglio:

A. La redazione dello studio di pre-fattibilità economico - finanziario finalizzato ad orientare l'Amministrazione nelle proprie scelte, fornendo prime valutazioni sulle condizioni per la sostenibilità economico -finanziaria del Progetto. L'analisi di pre-fattibilità degli interventi proposti si è fondata sull'elaborazione di un modello economico -finanziario definito "caso base", predisposto tenendo conto delle ipotesi assunte nel Progetto trasmesso dall'Amministrazione e integrate da altre specifiche assunzioni, finalizzate a verificare la potenzialità del Progetto nonché la sua capacità di sollecitare l'interesse del mercato. A seguito dell'individuazione delle condizioni di equilibrio economico - finanziario riferite al "caso base" sono state effettuate alcune ulteriori analisi di sensitività che hanno consentito di individuare altri possibili scenari rispetto al predetto "caso base".

B. L'analisi e la valutazione dell'impostazione di calcolo adottata per la redazione del piano economico finanziario predisposto dall'Amministrazione, sia con riferimento alla valutazione della struttura dei costi e dei ricavi, sia alla valutazione degli indicatori di redditività e di bancabilità del progetto, sia dei canoni. I risultati dell'analisi hanno consentito all'Unità, anche sulla base dell'esperienza maturata, di fornire utili suggerimenti alle Amministrazioni, per esempio in ordine a possibili criteri da inserire nel bando ai fini di un'ottimizzazione delle risorse economiche a disposizione della stessa Amministrazione richiedente.

Per quanto concerne gli aspetti giuridici, l'Unità ha supportato le Amministrazioni prevalentemente nelle sotto indicate fattispecie:

- ✓ ha esplicitato le differenze tra l'affidamento di una concessione di lavori e quello di una concessione di servizi, fornendo i riferimenti normativi e giurisprudenziali;
- ✓ ha esplicitato l'iter delle procedure che l'Amministrazione deve espletare per l'affidamento di una concessione;
- ✓ ha disquisito sull'opportunità e sulla legittimità che in uno stesso contratto di concessione possa essere affidata sia la realizzazione di nuove Opere pubbliche sia la manutenzione di altre opere esistenti;
- ✓ ha evidenziato quali siano le sostanziali differenze tra un affidamento per la realizzazione di un'opera in appalto ovvero in concessione;
- ✓ ha indicato l'apparato documentale di cui deve dotarsi un'Amministrazione ai fini dell'affidamento della realizzazione di un'opera in concessione;
- ✓ ha dato suggerimenti in merito ai contenuti da inserire nella documentazione da allegare alla successiva redazione del bando di gara;
- ✓ ha fornito indicazioni sul procedimento amministrativo e sulle procedure da seguire in caso di proposte da parte di operatori privati interessati alla ristrutturazione o alla realizzazione di impianti sportivi,

con l'ausilio della finanza di progetto, alla luce delle semplificazioni introdotte dal comma 304 dell'art. 1 della Legge 147/2013.

*4.2.2. Assistenza in fase di valutazione delle proposte di operatori privati per l'affidamento in Concessioni di lavori e di servizi ed assistenze in fase di redazione dei bandi di gara*

A) Proposte relative a concessioni di lavori

Come detto, la prevalenza delle istanze di supporto rivolte all'Unità sono riferibili alla fase in cui le Amministrazioni sono state chiamate a valutare le proposte di realizzazione di opere, avanzate da operatori privati ai sensi del comma 19 dell'art. 153 del "Codice".

L'attività di assistenza effettuata in tale fase ha riguardato sia la valutazione della documentazione presentata dagli operatori economici, aspiranti al riconoscimento dello status di promotore, sia di specifici quesiti sulla corretta interpretazione delle norme di legge.

In dettaglio l'attività in questa fase è consistita nel:

- ✓ verificare i calcoli relativi agli indici di redditività e bancabilità assunti per la redazione del piano economico - finanziario ovvero svolgere osservazioni e/o considerazioni su detti parametri;
- ✓ fornire suggerimenti per migliorare le clausole contrattuali, in modo da evitare l'insorgenza di problematiche o criticità in vigenza del rapporto concessorio;
- ✓ raccomandare all'Amministrazione di chiedere modifiche degli elaborati progettuali a corredo delle proposte;
- ✓ fornire indicazioni all'Amministrazione circa l'opportunità di richiedere, secondo le previsioni del Codice, integrazioni della documentazione presentata, al fine di poter valutare la/le proposta/e ricevuta/e, dal /dai proponente/i;

- ✓ dare indicazioni in ordine ai requisiti che un Proponente deve possedere affinché possa essere valutata la sua proposta;
- ✓ chiarire l'obbligo che l'Amministrazione ha di invitare alla successiva gara l'Operatore economico divenuto Promotore;
- ✓ dare indicazioni sulla possibilità che ha un Operatore economico, prima che l'Amministrazione valuti il pubblico interesse di una proposta, di introdurre modifiche al Progetto originariamente presentato dallo stesso.

#### B) Proposte relative a concessioni di servizi

Per quanto attiene le proposte relative a concessioni di servizi l'Unità ha esaminato gli elaborati progettuali redatti dall'Operatore proponente e messi a disposizione dall'Amministrazione richiedente per valutare:

- ✓ l'individuazione delle fonti di ricavo del concessionario e quindi l'esistenza del rischio di domanda;
- ✓ la legittimità delle proposte sottoposte all'Amministrazione.

#### C) Fase di redazione dei bandi

Nella fase in cui le Amministrazioni, in previsione dell'espletamento di gare per l'affidamento di concessioni di lavori o di servizi, hanno dovuto redigere bandi di gara, l'Unità ha fornito chiarimenti in ordine:

- ✓ alla procedura da seguire in caso di affidamento ai sensi dell'art. 30 del "Codice";
- ✓ alla corretta interpretazione delle norme da seguire per la redazione dei bandi da pubblicare.

#### 4.2.3. Assistenza in fase di esecuzione dei contratti

Con riferimento infine alle richieste di assistenza riferibili alla fase di esecuzione delle opere, l'Unità ha supportato le Amministrazioni in ordine :

- ✓ all'opportunità di riequilibrare il piano economico-finanziario del Progetto, successivamente al verificarsi di eventi sopravvenuti, non prefigurati al momento della stipula del contratto, e comportanti l'impiego di ulteriori fondi pubblici rispetto a quelli previsti in fase di stipula della concessione;
- ✓ alle modalità di erogazione e contabilizzazione di un contributo pubblico nell'ambito di un affidamento di lavori complementari di una Concessione in corso;
- ✓ all'opportunità di dar corso alle richieste dei concessionari di revisionare e/o sostituire alcune clausole contrattuali dell'articolato convenzionale;

## 5. IL TRATTAMENTO DELLE OPERAZIONI DI PPP NEI CONTI ECONOMICI NAZIONALI

Nel 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 di partenariato pubblico privato comunicate all'UTFP, 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 d'infrastrutture, dove l'Amministrazione è il principale acquirente (*mainpayer*) dei servizi offerti attraverso l'infrastruttura stessa.

La classificazione *on/off balance* delle operazioni comunicate all'UTFP dalle Amministrazioni aggiudicatrici viene svolta da parte dell'ISTAT, con il supporto dell'UTFP con riferimento all'analisi delle operazioni stesse<sup>11</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 che, pertanto, non debbano essere registrati nel bilancio pubblico quando vi sia un sostanziale trasferimento dei rischi di progetto al privato.

Nel corso del 2014, sono pervenute all'UTFP sei 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 una delle richiamate comunicazioni pervenute all'UTFP non può essere considerata nell'ambito di applicazione, in quanto non caratterizzate dagli elementi propri delle operazioni ricadenti nella tipologia specificatamente definita da Eurostat.

Nel 2013 erano giunte otto comunicazioni: si conferma il 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 rallentamento è dovuto anche al generale calo delle aggiudicazioni di contratti PPP.

Come noto, i principali documenti di riferimento comunitario, per l'impostazione della contabilizzazione di operazioni di partenariato pubblico – privato in cui l'Amministrazione è il principale acquirente dei beni e servizi forniti dall'infrastruttura, sono:

---

<sup>11</sup> Cfr. al riguardo paragrafo 6.2.2. della presente Relazione

- ✓ la "Decisione Eurostat sul deficit e sul debito" dell'11 febbraio 2004;
- ✓ il "Manual on Government Deficit and Debt" (MGDD - Manuale), relativo al Sistema Europeo dei Conti ("SEC"), in tutte le sue edizioni (e.g. 2004 - 2010 - 2012 - 2013) di cui l'ultimo aggiornamento risale ad agosto 2014.

Nel corso del tempo, le diverse versioni del Manuale hanno fornito attraverso l'aggiornamento dei propri contenuti un maggior dettaglio interpretativo, al fine di argomentare in maniera sempre più accurata la sinteticità e schematicità della Decisione del 2004, la quale di fatto si trova a regolare fattispecie operative molto complesse, che richiedono spesso analisi accurate per la valutazione dell'effettivo trasferimento dei rischi di costruzione, domanda e/o disponibilità in capo al soggetto privato.

Nel novembre 2013 era stata pubblicata, sul sito *web* dell'Eurostat, la nuova versione del Manuale sul disavanzo e sul debito pubblico (MGDD<sup>12</sup> - "Manuale"), che recava 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 recepiva alcune novità regolamentari, introdotte da Eurostat, sulla base dei contenuti del nuovo Sistema Europeo dei Conti (ESA10<sup>13</sup>) che, a partire dal 1° settembre 2014 ha sostituito l'ESA95 precedentemente in vigore.

L'ultimo aggiornamento del Manuale del 29 agosto 2014 riprende interamente gli aggiornamenti della precedente versione specificando in particolare che, nella contabilizzazione delle operazioni di Partenariato Pubblico – Privato, gli *asset* coinvolti in un contratto a lungo termine tra un'unità di governo e un *partner* privato possono essere considerati *off balance* solo se il *partner*

---

<sup>12</sup>Manual on Government Deficit and Debt - November 2013

<sup>13</sup>European System of Accounts 2010 – Ed. 2013

privato si assume la maggior parte dei rischi connessi al bene e, inoltre, ha diritto di godere di quasi tutti i benefici derivanti dall'asset.

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

### 6.1. *La promozione del PPP: il sito web, UTFP News e partecipazione a convegni e seminari*

La promozione e la diffusione di modelli di partenariato pubblico-privato (PPP) promossa nel corso del 2014 dall'UTFP si è sviluppata su tre filoni di attività:

1. le informazioni e gli approfondimenti relativi al PPP sono diffusi, presso gli operatori istituzionali e non, nel sito *web* dell'UTFP;
2. la redazione del periodico di informazione “*UTFP News*” ha proposto notizie brevi sulle principali novità sul tema del PPP e approfondimenti sui temi rilevanti del PPP;
3. inoltre, al fine di favorire il processo di diffusione del PPP, l'UTFP ha partecipato a convegni e seminari.

#### 6.1.1. *La promozione del PPP mediante il sito web*

Nel corso del 2014, il sito ha registrato circa 24.000 accessi che hanno visitato complessivamente circa 193.000 pagine. L'analisi dei *download* 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 circa 19.500 *download*, a seguire la pubblicazione della Relazione annuale dell'Unità che fa registrare complessivamente, nelle edizioni 2012 - 2013, oltre 6.100 *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 2014 è continuato il processo di aggiornamento dei contenuti dello stesso anche in relazione ad un processo di riorganizzazione complessiva della comunicazione istituzionale promossa dal Dipartimento della programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) che ha integrato il patrimonio documentale dell'UTFP in un sito organico ([www.programmazioneeconomica.gov.it](http://www.programmazioneeconomica.gov.it)).

È sulla linea della trasparenza e comunicazione che le principali attività svolte nel corso del 2014 hanno riguardato la revisione e l'aggiornamento dei contenuti informativi a disposizione degli utenti (cfr. figura 10).

Figura 10 – Nuova homepage sul sito web  
UTFP [www.programmazioneeconomica.gov.it](http://www.programmazioneeconomica.gov.it)

Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica  
Presidenza del Consiglio dei Ministri

Home Dipartimento CIPE Normativa Pubblicazioni MIP CUP MGO Avvisi Area riservata

### Unità tecnica finanza di progetto (UTFP)

L'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP) è un organismo tecnico istituito dall'art. 7 della L. n. 144/1999 presso il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) che attualmente risulta inserita nell'ambito del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Ai sensi della legge istitutiva e delle successive norme che ne hanno ampliato l'ambito di competenza, le attività svolte dall'UTFP includono:

- la promozione e la diffusione di modelli di partenariato pubblico-privato (PPP);
- l'assistenza gratuita alle pubbliche amministrazioni attraverso la prestazione di servizi di assistenza tecnica, legale e finanziaria, in tutte le fasi dei procedimenti;
- il supporto al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e alle decisioni del CIPE nei procedimenti, attraverso contratti di PPP, di infrastrutture strategiche;
- la raccolta dei dati e il monitoraggio ai fini della stima dell'impatto sul bilancio pubblico (deficit e debito) delle operazioni in PPP;
- l'attivazione rapporti di collaborazione con istituzioni, enti ed associazioni operanti nei settori di interesse per l'azione dell'UTFP.

### Chi siamo

- Organigramma
- Comandi istituzionali
- Norme istitutive e regolamentari
- Contatti

### Attività

- UTFP News
- Relazioni annuali
- Assistenza alle Pubbliche Amministrazioni
- Contributi a convegni

Fonte: UTFP

- il “Piano Strategico Nazionale della Portualità e Logistica” (UTFP News n. 22 del 2014).;
- il “Piano Per l’Edilizia Scolastica”(UTFP News n. 22 del 2014).

#### 6.1.3. *La partecipazione a convegni*

La missione istituzionale di diffusione e promozione dellostrumento del PPP, in analogia con le strutture simili operanti in altri Stati europei e a livello internazionale (EPEC) si è sostanziata anche mediante la partecipazione dell’UTFP a convegni sui temi del PPP (cfr. Tabella 7).

**Tabella 7 – Partecipazione a convegni**

| Ente Organizzazione<br>convegno/seminario    | Oggetto del<br>convegno/seminario   | Oggetto<br>dell'intervento UTFP   | Data                |
|--|---|---|---------------------|
| <b>Università degli<br/>Studi di Salerno</b> | Ricerca Impresa Etica<br>Formazione in<br>Provincia di Salerno                        | PPP – il mercato e le<br>novità normative   | 10 Ottobre 2014     |
| <b>Regione Valle<br/>d'Aosta</b>             | La valorizzazione<br>immobiliare<br>attraverso il<br>Partenariato Pubblico<br>Privato | Contabilizzare le<br>operazioni di<br>partenariato pubblico-<br>privato           | 12 Novembre<br>2014 |
| <b>Libera Università di<br/>Bolzano</b>      | Finance of Regional<br>and Local<br>Administrations<br>(Project Financing)            | Il Partenariato<br>Pubblico Privato: il<br>punto di vista<br>dell’Amministrazione | 25 Novembre<br>2014 |

#### 6.2. *I rapporti con altri Enti e Istituzioni*

L’UTFP ha proseguito anche nel 2014 la propria attività di collaborazione con istituzioni, enti e 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 in studi e nella redazione di note, documenti e linee guida). Sono di seguito riportate le collaborazioni più rilevanti svolte nel 2014.

rispetto della "Decisione Eurostat" del 2004 e alla luce delle indicazioni contenute nella versione di novembre 2013 del Manuale<sup>14</sup> sul disavanzo e debito pubblico (del SEC 2010), tenendo conto delle esigenze di bancabilità dell'operazione, previste dal Codice dei contratti pubblici e dalla più corretta prassi operativa.

Il lavoro svolto dal gruppo nel corso del 2014 si concluderà entro il primo semestre del 2015, così da garantire un significativo *enforcement* agli strumenti di *soft law* a disposizione degli operatori del partenariato pubblico privato.

#### 6.2.2. *Istituto Nazionale di Statistica*

Nel corso dell'anno 2014, a seguito del rinnovato accordo tra l'ISTAT e il DIPE, l'istituito Comitato Tecnico di Gestione, ha proseguito i lavori riunendosi regolarmente.

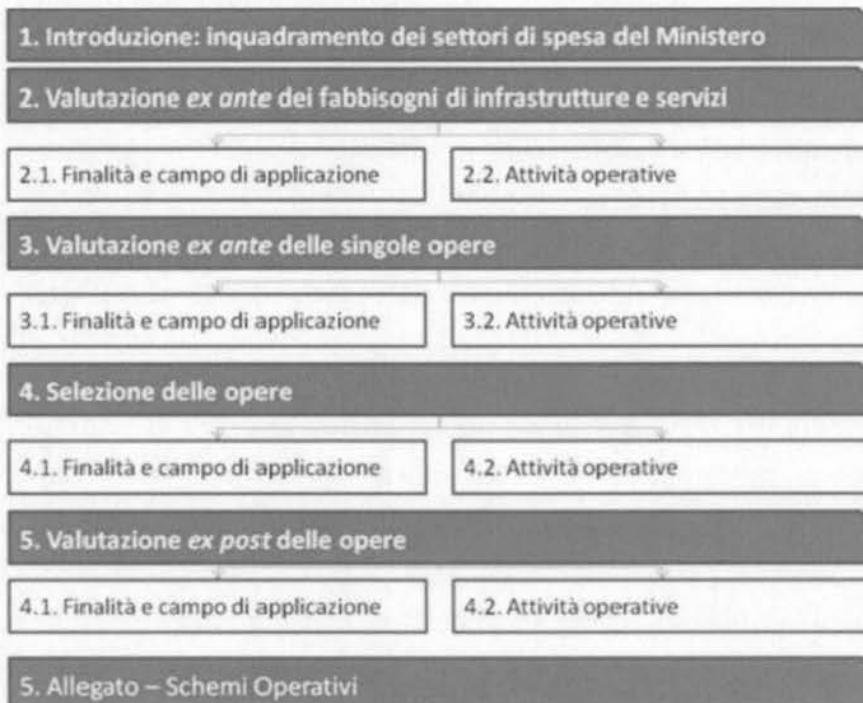
Le finalità dell'Accordo sono state quelle di dare "compiuta attuazione alla Decisione Eurostat *Treatment of public-private partnerships*" dell'11 febbraio 2004, anche attraverso l'acquisizione da parte dell'ISTAT<sup>15</sup> dei dati trasmessi all'UTFP dalle stazioni appaltanti, nel rispetto della 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.

---

<sup>14</sup> Aggiornata ad agosto 2014

<sup>15</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.

**Figura 11 – Indice del 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**



Successivamente alla diffusione del Vademecum sono stati avviati una serie di incontri bilaterali con i singoli Ministeri tesi ad accompagnare sotto il profilo tecnico la stesura delle Linee Guida avuto conto delle specifici profili di spesa e risvolti.

Infine, dall'inverno 2014 è in corso di redazione un documento aggiuntivo al Vademecum finalizzato a fornire specificazioni derivanti, da un lato, dalla modifica delle condizioni di contesto in cui si colloca la programmazione degli investimenti pubblici (ad esempio l'adozione dell'Accordo di Partenariato per l'impiego dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei) dall'altro a specificare passaggi operativi emersi a seguito delle interlocuzioni con le Amministrazioni centrali.

rispetto della "Decisione Eurostat" del 2004 e alla luce delle indicazioni contenute nella versione di novembre 2013 del Manuale<sup>14</sup> sul disavanzo e debito pubblico (del SEC 2010), tenendo conto delle esigenze di bancabilità dell'operazione, previste dal Codice dei contratti pubblici e dalla più corretta prassi operativa.

Il lavoro svolto dal gruppo nel corso del 2014 si concluderà entro il primo semestre del 2015, così da garantire un significativo *enforcement* agli strumenti di *soft law* a disposizione degli operatori del partenariato pubblico privato.

#### 6.2.2. *Istituto Nazionale di Statistica*

Nel corso dell'anno 2014, a seguito del rinnovato accordo tra l'ISTAT e il DIPE, l'istituito Comitato Tecnico di Gestione, ha proseguito i lavori riunendosi regolarmente.

Le finalità dell'Accordo sono state quelle di dare "compiuta attuazione alla Decisione Eurostat *Treatment of public-private partnerships*" dell'11 febbraio 2004, anche attraverso l'acquisizione da parte dell'ISTAT<sup>15</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.

---

<sup>14</sup> Aggiornata ad agosto 2014

<sup>15</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.

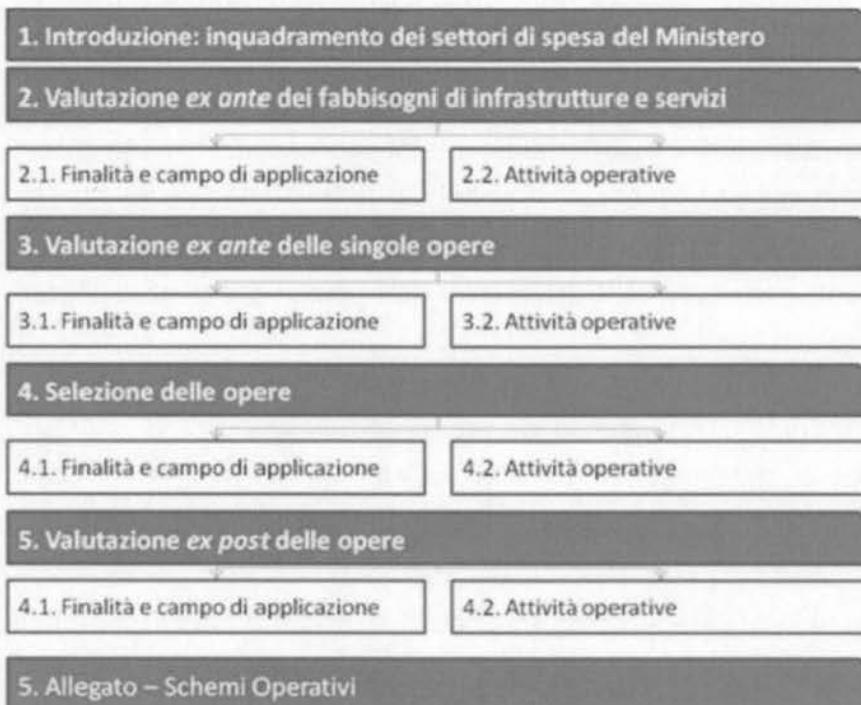
Il Comitato ha analizzato e valutato i progetti trasmessi all'Unità dalle stazioni appaltanti. Con la sottoscrizione del citato Accordo, il DIPE tramite l'UTFP, si è impegnato a fornire assistenza all'ISTAT che è chiamata a valutare se le infrastrutture oggetto di contratti di PPP (c.d. *assets*) sono classificabili *off - balance* e pertanto non registrabili nel bilancio pubblico ovvero debbano essere registrati *on balance* con un conseguente impatto sul debito del bilancio pubblico.

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

Nel corso del 2014 è proseguita la collaborazione dell'UTFP con il DIPE, il Nucléo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici e 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".

Le attività svolte nel 2014 sono consistite in primo luogo nella redazione e diffusione presso i singoli dicasteri del "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" (aprile 2014). Il documento 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. A tal fine, il Vademecum si struttura in cinque parti che traducono operativamente l'impianto legislativo di riferimento a cui si aggiunge un allegato corredata da schemi operativi di ausilio. La figura 11 riporta l'indice del Vademecum.

**Figura 11 – Indice del 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**



Successivamente alla diffusione del Vademecum sono stati avviati una serie di incontri bilaterali con i singoli Ministeri tesi ad accompagnare sotto il profilo tecnico la stesura delle Linee Guida avuto conto delle specifici profili di spesa e risvolti.

Infine, dall'inverno 2014 è in corso di redazione un documento aggiuntivo al Vademecum finalizzato a fornire specificazioni derivanti, da un lato, dalla modifica delle condizioni di contesto in cui si colloca la programmazione degli investimenti pubblici (ad esempio l'adozione dell'Accordo di Partenariato per l'impiego dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei) dall'altro a specificare passaggi operativi emersi a seguito delle interlocuzioni con le Amministrazioni centrali.

#### *6.2.4. Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE)*

Il Programma delle Infrastrutture Strategiche (PIS) rappresenta il principale strumento programmatico per il recupero del divario infrastrutturale accumulato dall'Italia rispetto ai principali competitor europei. Sul tema l'UTFP ha svolto una attività di studio in collaborazione con l'Ufficio per gli investimenti di rete e servizi di pubblica utilità del DIPE che ha prodotto il rapporto intitolato "Programma delle Infrastrutture Strategiche alla luce dell'XI Allegato infrastrutture al Documento di Economia e Finanza (DEF) 2013" (Novembre 2014).

Il contributo dell'UTFP si sviluppa in due parti: nella prima si evidenzia come i criteri per la determinazione delle priorità infrastrutturali rinviano ad un insieme di riferimenti legislativi vigenti dove il coinvolgimento del capitale privato rappresenta uno dei principali elementi ricorrenti; nella seconda parte si procede a verificare le caratteristiche dimensionali e territoriali delle opere in PPP incluse nell'XI Allegato al PIS.

#### 6.2.5. Partecipazione ai questionari OCSE

L'Unità Tecnica Finanza di Progetto ha partecipato per l'Italia alla compilazione del questionario OCSE *"Challenges and applications of cost-benefit analysis for the preliminary feasibility study of capital investments"* sullo stato dell'arte dell'analisi costi-benefici applicata agli investimenti pubblici nel nostro Paese e della *check list* *"G20/OECD checklist on long-term investment financing strategies and institutional investors"* predisposta dalla *Task Force OECD on Institutional Investors and Long-term Financing*.

Il primo è rivolto ad analizzare le prassi e le procedure di valutazione in materia di Analisi Costi Benefici e a identificare potenziali soluzioni migliorative nell'attuazione di tale tipologia di analisi.

La *check list* rappresenta, invece, uno strumento che dovrebbe aiutare gli Stati membri ad auto - valutare la propria strategia in materia di investimenti di lungo termine con particolare riferimento alle imprese e alle infrastrutture ed è stata formalmente richiesta e approvata dagli stessi Ministri finanziari e Governatori delle Banche Centrali del G20. Nata in seno ai Comitati OCSE, la Task Force OECD analizza il ruolo degli investitori istituzionali nel finanziamento degli investimenti di lungo periodo. Al vertice G20 di San Pietroburgo ha presentato ai *leader* partecipanti una lista di principi *"High Level Principles on Long Term Investment Financing by Institutional Investors"* per superare i principali ostacoli al finanziamento degli investimenti. Su mandato degli stessi *leader* sono stati avviati successivamente i lavori per dare attuazione a questi principi.

## 7. CONCLUSIONI E ATTIVITÀ PREVISTE

L'attività dell'UTFP nel corso del 2014 si è posta in linea con le proprie missioni istituzionali ed ha evidenziato un sostanziale incremento del numero di assistenze trattate rispetto all'anno precedente.

L'evoluzione del mercato dei lavori pubblici in Italia dimostra tuttavia, 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, nel corso del 2015, prevede di incrementare l'azione volta al soddisfacimento delle richieste di assistenza giuridico – amministrativa, economico – finanziaria e tecnica provenienti dalle pubbliche amministrazioni attraverso 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.