

# CAMERA DEI DEPUTATI Doc. CLXXV n. 1

---

## RELAZIONE

### SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E IL COORDINAMENTO DELLA POLITICA ECONOMICA DELLA PRESI- DENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI IN MATE- RIA DI PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO E FI- NANZA DI PROGETTO

(Anno 2019)

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

*Presentata dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri  
(MORELLI)*

---

*Trasmessa alla Presidenza il 30 settembre 2025*

---

**PAGINA BIANCA**

**PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO E FINANZA DI PROGETTO**

**RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIPE NELL'ANNO 2019**



**ANNO 2020**

**PREDISPOSTA DAL**

**DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E IL COORDINAMENTO DELLA POLITICA ECONOMICA**



**DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E IL COORDINAMENTO DELLA  
POLITICA ECONOMICA**



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2019 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

## INDICE

<b>Introduzione.....</b>	<b>4</b>
<b>1. Il mercato del partenariato pubblico privato .....</b>	<b>7</b>
<b>1.1. L'andamento del mercato del PPP in Europa .....</b>	<b>7</b>
<b>1.2. L'analisi del mercato del PPP in Italia: i dati del 2019 .....</b>	<b>11</b>
<b>2. Il nuovo quadro normativo e il Codice dei contratti pubblici .....</b>	<b>13</b>
<b>3. L'attività di assistenza alle Pubbliche Amministrazioni.....</b>	<b>17</b>
<b>4. Il trattamento contabile delle operazioni di PPP .....</b>	<b>23</b>
<b>5. La promozione del PPP e i rapporti con altri Enti e Istituzioni .....</b>	<b>30</b>
<b>6. Considerazioni conclusive .....</b>	<b>34</b>



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2019 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

---

Ha coordinato il lavoro: Cons. Roberto Proietti, Coordinatore PPP.

Hanno collaborato alla stesura del Documento gli Esperti:

Mauro Calzecchi, Angelo De Amici, Antonino Lo Burgio, Domenico Rocco Siclari, Marco Tranquilli, Luigi Tretola, Pier Paolo Visione.

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



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2019 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

## INTRODUZIONE

Nella presente Relazione sono esposte le attività svolte e gli obiettivi raggiunti dal Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica (DIPE) nel corso del 2019, con riguardo alle funzioni in tema di Partenariato Pubblico Privato (PPP) e finanza di progetto, assunte con l'entrata in vigore della Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016).

Tra i principali compiti istituzionali svolti dal DIPE in tema di PPP, vi sono l'assistenza e il supporto a tutte le pubbliche amministrazioni centrali e locali che ne facciano richiesta, la raccolta dati e il monitoraggio delle operazioni ricadenti nella Decisione Eurostat 2004, la promozione del PPP sull'intero territorio nazionale e l'attivazione di rapporti di collaborazione con Enti e Istituzioni.

Dall'analisi dei dati sul mercato del PPP italiano, nel 2019 emerge che sono state avviate quasi 4.000 iniziative, pari a circa il 16% dell'intero mercato delle opere pubbliche. Se si confronta questo dato con quello del 2002 (primo dato disponibile), in cui si sono registrate 330 iniziative pari a circa l'1% rispetto al mercato delle opere pubbliche, risulta chiaro il percorso virtuoso avviato negli ultimi anni sul tema.

Tuttavia, estendendo l'analisi a livello europeo (dati forniti dallo *European PPP Expertise Centre*), l'Italia è presente con un solo *financial closing* su operazioni superiori a 10 milioni di euro, rispetto alle 29 operazioni di PPP europee. Da ciò, è evidente come il mercato nazionale abbia ampi margini di crescita (cfr. cap. 1).

Riguardo al quadro normativo nazionale in materia di PPP e *project financing*, si rileva che nell'ultimo triennio lo stesso è stato interessato, principalmente, dalle integrazioni e correzioni apportate al Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. n. 50 del 2016, dalla legge di bilancio 2019 (legge n. 145/2018) e dal c.d. decreto-legge "Sblocca-Cantieri" (D.L. n. 32/2019 convertito, con modificazioni, in legge n. 55/2019). In particolare, al fine di accelerare ulteriormente la spesa per investimenti pubblici, mediante misure volte a rafforzare il finanziamento di tutti i livelli progettuali individuati dalla normativa vigente, la legge di bilancio 2019 ha previsto delle anticipazioni sia attraverso il Fondo rotativo per la progettualità - istituito presso la Cassa depositi e prestiti dalla legge n. 549/1995 - sia tramite contributi a fondo perduto. Mentre, il c.d. D.L. "sblocca-cantieri", ha introdotto alcune rilevanti modifiche all'art. 1, comma 1, lettera *ff*) del decreto, aggiungendo all'art. 183 del Codice dei



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2019 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

contratti pubblici il nuovo comma 17-bis, il quale prevede che gli investitori istituzionali e i soggetti autorizzati dalla UE a operare come soggetti attuatori dei programmi europei, possano presentare le proposte relative alla realizzazione in concessione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità, anche associati o consorziati, qualora privi dei requisiti tecnici, con soggetti in possesso dei requisiti per partecipare a procedure di affidamento di contratti pubblici per servizi di progettazione (cfr. cap. 2).

In continuità con quanto fatto negli anni passati, il DIPE nel 2019 ha effettuato n. 20 assistenze, che hanno riguardato operazioni di PPP in tutte le fasi, dalla programmazione all'esecuzione. Le Amministrazioni comunali sono state quelle che hanno fruito maggiormente dell'assistenza (circa il 70%), seguite dalle Aziende Sanitarie Locali, dalle Amministrazioni regionali e provinciali, etc.. L'attività di assistenza e supporto viene attivata dal DIPE, per tutte le pubbliche amministrazioni centrali e locali che ne facciano richiesta, durante le fasi dei procedimenti che prevedano il coinvolgimento di risorse private, per la realizzazione e/o gestione di infrastrutture pubbliche o servizi pubblici. Tale attività, prevede in concreto il supporto alla valutazione di aspetti di natura tecnica, giuridica ed economico-finanziaria (cfr. cap. 3).

Tenuto conto che un PPP ben strutturato può soddisfare diverse esigenze di interesse generale, a garanzia di un efficiente sviluppo delle infrastrutture, coinvolgendo il *know-how* e le risorse del settore privato, il DIPE ha operato per accompagnare gli enti assistiti nella corretta allocazione dei rischi e delle responsabilità riguardo al progetto.

Un'importante novità è stata introdotta dall'emanazione, in data 10 luglio 2019, di una nuova Circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri (pubblicata sulla G.U. n. 198 del 24 agosto 2019), che ridefinisce e aggiorna i criteri, gli obblighi e le modalità di trasmissione delle informazioni a carico delle Amministrazioni, relative alle operazioni di PPP di cui alla decisione Eurostat 2004. Gli effetti della circolare sono stati subito evidenti, facendo registrare un impulso nella trasmissione dei contratti di PPP al DIPE. In tale ambito, è proseguita la collaborazione tra il DIPE e l'ISTAT - tramite accordo - per il monitoraggio dell'impatto sul debito e sul *deficit* pubblico delle operazioni di PPP comunicate al DIPE (cfr. cap. 4).

Infine, va evidenziata l'attività di promozione e diffusione dei modelli e delle *best practices* in tema di PPP, che il DIPE ha portato avanti anche nel 2019 presso le



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2019 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

---

Pubbliche Amministrazioni, attraverso la partecipazione dei propri esperti a convegni e seminari, anche internazionali, e rafforzando i rapporti di collaborazione con Istituzioni, Enti e Associazioni operanti a vario titolo in operazioni di PPP (cfr. cap. 5).



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2019 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

## 1. IL MERCATO DEL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO

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

Negli ultimi 10 anni (2010-2019) il mercato del Partenariato Pubblico Privato (PPP) a livello europeo ha evidenziato un *trend* decrescente, sia in termini di numero di operazioni sia in termini di valore (cfr. dati pubblicati dall'EPEC<sup>1</sup>).

Nel 2019, in Europa, 29 operazioni di PPP hanno raggiunto il *closing* finanziario (il numero più basso di transazioni dal 1996), per un importo complessivo di circa 9,8 miliardi di euro, con un decremento del 31% rispetto al 2018 (14,3 miliardi di euro).

Oltre al forte decremento delle transazioni in termini di numerosità rispetto al 2018 (38 operazioni), nel 2019 il valore medio delle transazioni è diminuito, raggiungendo i 338 milioni di euro contro i 375 milioni di euro del 2018 e i 345 milioni di euro del 2017.

Nel corso del 2019 i contratti di finanziamento di importo superiore a 500 milioni di euro hanno rappresentato il 61% del valore totale del mercato del PPP nel vecchio continente (68% nel 2018 e 69% nel 2017). I *financial closing* che hanno superato tale soglia nel 2019 sono:

- il tunnel stradale sotto il fiume Tamigi, Silvertown nel Regno Unito (1,4 miliardi di euro);
- il materiale rotabile per la Netz Elbe Spree Rolling Stock in Germania (1,3 miliardi di euro);
- la rigenerazione urbana di Brentwood Borough nel Regno Unito (1,2 miliardi di euro);
- l'autostrada A9 Amsterdam nei Paesi Bassi (850 milioni di euro);
- la banda larga a Tarn e Garonna in Francia (656 milioni di euro);
- il tram a Liegi in Belgio (558 milioni di euro).

Invece, quelli che hanno superato tale soglia nel 2018 e nel 2017 sono:

- il ponte Canakkale in Turchia (3,1 miliardi di euro);

<sup>1</sup> EPEC, *Market Update. Review of the European PPP Market in 2019*, in <http://www.eib.org/epec>. Le rilevazioni in oggetto riguardano i *closing* finanziari del mercato europeo superiori a 10 milioni di euro.



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2019 ai sensi dell'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

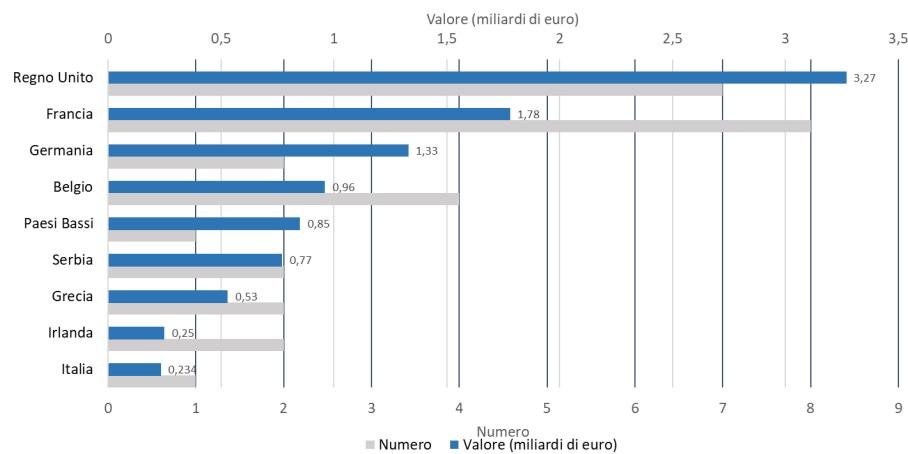
- l'autostrada Ankara-Nigde in Turchia (1,2 miliardi di euro);
- la banda larga a Gironde in Francia (1,2 miliardi di euro);
- il tunnel Blankenburg nei Paesi Bassi (1 miliardo di euro);
- l'autostrada A16 di Rotterdam nei Paesi Bassi (930 milioni di euro);
- la diga Afsluitdijk nei Paesi Bassi (810 milioni di euro);
- il laboratorio Bilkent in Turchia (711 milioni di euro);
- l'autostrada A10/A24 Neuruppin-Pankow in Germania (652 milioni di euro);
- la superstrada Pedemontana Veneta in Italia (2,8 miliardi di euro);
- l'autostrada Northern Marmara (tratta Kurtköy-Akyazı) in Turchia (1,8 miliardi di euro);
- il Campus sanitario Istanbul İkitelli in Turchia (1,1 miliardi di euro);
- la banda larga a Grand Est in Francia (1,1 miliardi di euro);
- l'autostrada Northern Marmara (tratta Kinalı-Odayeri) in Turchia (1,1 miliardi di euro);
- il materiale rotabile per la West Midlands nel Regno Unito (896 milioni di euro);
- il Campus sanitario integrato Izmir Bayraklı in Turchia (717 milioni di euro);
- il Campus sanitario integrato Gaziantep in Turchia (685 milioni di euro).

La nazione che ha dominato il mercato europeo del PPP nel 2019 è il Regno Unito, che con 3,3 miliardi di euro totali (427 milioni di euro nel 2018) ha fatto registrare il più alto valore delle transazioni europee, superando la Francia (1,8 miliardi di euro). Il mercato francese con 8 contratti nel 2019 (15 contratti nel 2018) è il più significativo in termini di numerosità dei contratti. In totale, nel 2019, 9 Paesi hanno raggiunto la chiusura di almeno un contratto di finanziamento (9 nel 2018, 12 nel 2017 e 10 nel 2016) e 7 Paesi almeno 2 contratti (5 nel 2018, 8 nel 2017 e 7 nel 2016).



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2019 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

**Figure 1. Mercato europeo del PPP 2019 - Valore e numerosità dei contratti chiusi per Nazione**



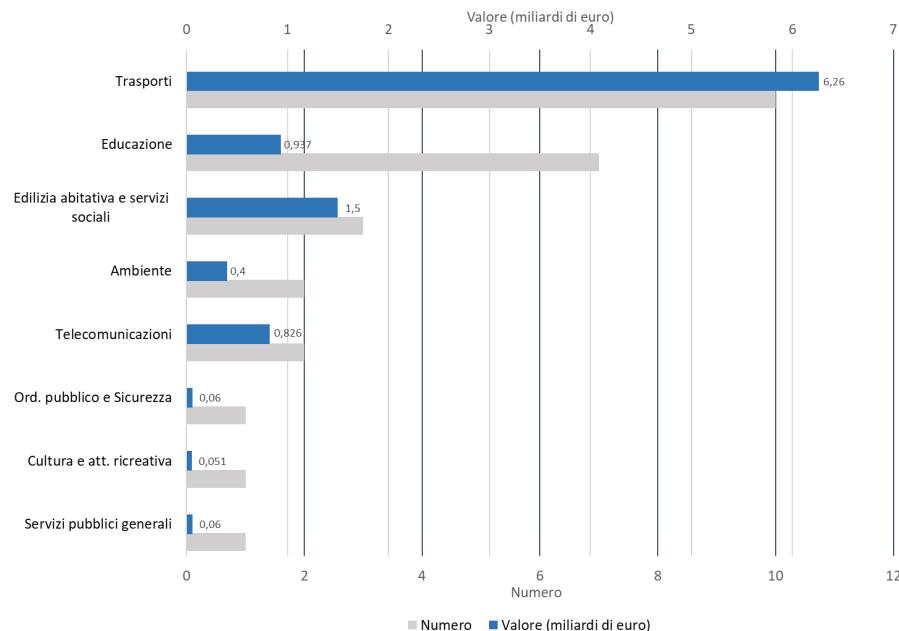
Fonte: elaborazioni DIPE su dati EPEC [www.data.eib.org/epec](http://www.data.eib.org/epec)

Per quanto riguarda i settori, il comparto trasporti ha registrato il maggior valore dei contratti di finanziamento con 6 miliardi di euro (7 miliardi di euro nel 2018, 7,6 miliardi di euro nel 2017 e 3,8 miliardi di euro nel 2016), con un numero di progetti chiusi in questo ambito pari a 10 (7 nel 2018 e 10 nel 2017). In termini di valore economico il settore dei trasporti è seguito dall'edilizia abitativa e dai servizi sociali con 1,5 miliardi (4 contratti), nonché dal settore *education* con 937 milioni di euro (7 contratti).



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2019 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

**Figure 2: Mercato europeo del PPP 2019 - Valore e numerosità dei contratti chiusi per settore**



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

Se si estende l'analisi agli ultimi 5 anni (2015-2019), emerge che la Turchia ha guidato il mercato del PPP europeo in termini di valore (21,85 miliardi di euro), seguita dal Regno unito (11,63 miliardi di euro) e dalla Francia (11,56 miliardi di euro). L'Italia si posiziona al sesto posto con 3,31 miliardi di euro di valore, preceduta dalla Germania e seguita dal Belgio e dall'Irlanda.

Delle 29 operazioni che hanno raggiunto il contratto di finanziamento nel 2019, 10 (20 nel 2018, 13 nel 2017 e 17 nel 2016) hanno visto la partecipazione di investitori istituzionali (in particolare compagnie assicurative e fondi pensione) in 5 diversi Paesi (7 nel 2018, 5 nel 2017 e 6 nel 2016): Belgio, Francia, Irlanda, Paesi Bassi e Regno Unito. Limitato è stato l'intervento dei finanziamenti europei nel 2019, in particolare quelli relativi alla BEI sono:



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2019 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

- l'autostrada A9 Amsterdam nei Paesi Bassi ha goduto del supporto del Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (EFSI);
- la Banca Europea per gli Investimenti ha erogato finanziamenti per circa 981 milioni di euro a 6 dei 29 progetti che hanno raggiunto il *closing* nel 2019, quasi la stessa cifra che ha impegnato (1 miliardo di euro) nel 2018 (su 4 dei 39 progetti) e nel 2017 (su 7 dei 42 progetti).

## 1.2. L'ANALISI DEL MERCATO DEL PPP IN ITALIA: I DATI DEL 2019

Da un esame dei dati pubblicati dall'EPEC<sup>2</sup>, tenendo in considerazione solo i *closing* finanziari superiori a 10 milioni di euro, il mercato del PPP in Italia negli ultimi 10 anni (2010-2019) ha fatto registrare un numero di contratti di finanziamento chiusi pari a 16, per un valore complessivo di 9,4 miliardi di euro. I due settori maggiormente interessati da procedimenti di PPP sono i trasporti (con 5 contratti) e la sanità (con 10). In termini di valore dei contratti, il settore dei trasporti è quello dominante con circa 7,8 miliardi di euro.

Nel 2019 si è riscontrato un *closing* finanziario in ambito *education* dal valore di 0,234 miliardi di euro.

Nel confronto con gli altri Paesi europei, l'Italia ha ancora importanti margini di crescita nel mercato del PPP. Nell'ambito del mercato interno, invece, si rileva un incremento significativo del PPP negli ultimi 18 anni. Infatti, tra il 2002 e il 2019, risultano circa 40 mila procedimenti avviati (gare aggiudicate e gare in corso) per un importo complessivo superiore ai 100 miliardi di euro. Dette evidenze emergono dai dati raccolti dall'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato<sup>3</sup>.

Tali dati offrono un quadro più dettagliato sulla situazione del PPP in Italia, riferendosi anche ad interventi di importo inferiore ai 10 milioni di euro. Da una prima analisi emerge che il mercato del PPP italiano, rispetto all'intero mercato delle opere pubbliche, è passato da una percentuale inferiore all'1%, con 330 iniziative nel 2002, a una percentuale del 16% nel 2019 con quasi 4.000 iniziative.

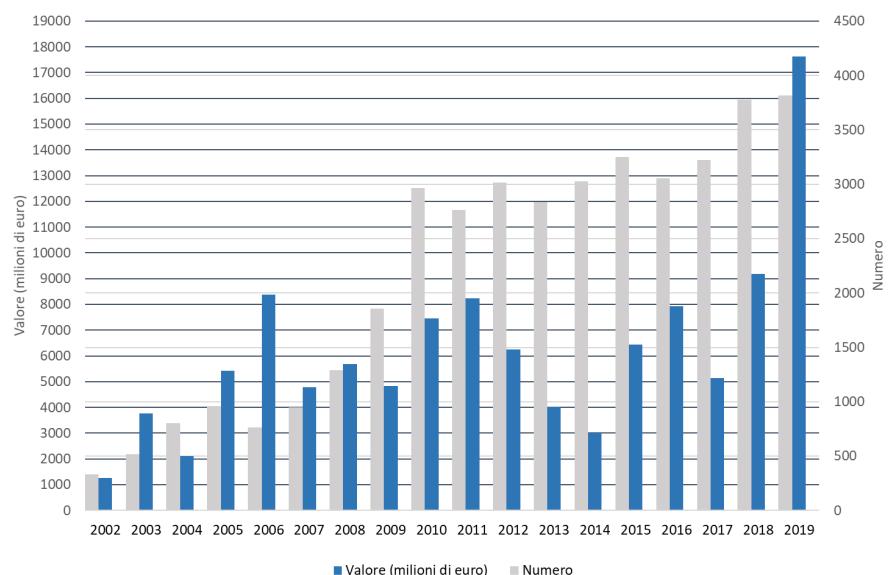
<sup>2</sup> EPEC, sezione Market data sul sito [www.data.eib.org/epec](http://www.data.eib.org/epec). Le rilevazioni in oggetto riguardano i *closing* finanziari del mercato europeo superiori a 10 milioni di euro.

<sup>3</sup> CRESME Europa Servizi, Osservatorio Nazionale sul PPP [www.infopp.it](http://www.infopp.it)



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2019 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

**Figure 3: Mercato italiano del PPP 2002-2019 - Valore e numerosità dei bandi di PPP per anno**



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

Per quanto riguarda il numero di bandi nel 2019, si registrano 3.113 bandi da parte dei comuni e 701 da altri committenti. In termini di importo, invece, il valore complessivo dei bandi pubblicati da "altri committenti" risulta quasi pari a 13 miliardi di euro, rispetto ai quasi 5 miliardi di euro relativi ai bandi pubblicati dai comuni.

Per quanto concerne i settori, nel 2019 quelli che hanno mostrato maggior dinamicità sono: sport, ristorazione, pubblicità, cultura, spettacolo e turismo, manutenzione integrata degli edifici, illuminazione pubblica, verde pubblico e arredo urbano, trasporti. Proprio il settore dello "sport" nell'ultimo anno ha fatto registrare un importante incremento del numero dei bandi, toccando i 925, seguito dal settore "ristorazione" con 476 bandi.

Relativamente al valore economico, invece, nel 2019 il principale settore è quello relativo al "servizio idrico", con un importo superiore ai 3,7 miliardi di euro, seguito dal



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2019 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

settore “energia” con circa 3,2 miliardi di euro e il settore “trasporti” con quasi 3 miliardi di euro.

Con riferimento alle tipologie contrattuali, quella a cui maggiormente le Pubbliche Amministrazioni fanno ricorso per iniziative di PPP è la concessione di servizi (83%), che rappresenta il 71% dell’intero mercato del PPP nel 2019, in termini di valore economico.

Dai dati innanzitutto esposti emerge la conferma che il PPP in Italia è un mercato rilevante, in termini di numero di iniziative e di relativo valore economico.

Sul punto, si evidenzia che il periodo transitorio, connesso all’entrata in vigore del D.Lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici) e, successivamente, del “decreto correttivo” D.Lgs. n. 56/2017, ha contribuito a rallentare i procedimenti di PPP in corso.

In tal senso, è auspicabile che, superata tale fase fisiologica, la piena operatività del nuovo quadro normativo contribuisca allo sviluppo di iniziative di PPP.

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

Nel corso dell’ultimo biennio (2018-2019) il quadro normativo nazionale in materia di PPP e *project financing* è stato interessato, principalmente, dalle integrazioni e correzioni apportate al Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. n. 50 del 2016, dalla legge di bilancio 2019 (legge n. 145/2018) e dal c.d. decreto-legge “sblocca-cantieri” (D.L. n. 32/2019 convertito, con modificazioni, in legge n. 55/2019).

La legge di bilancio 2019 contiene disposizioni che favoriscono il ricorso all’istituto del partenariato pubblico privato e del *project financing* da parte delle Amministrazioni Pubbliche.

In particolare, al fine di accelerare ulteriormente la spesa per investimenti pubblici mediante misure volte a rafforzare il finanziamento di tutti i livelli progettuali individuati dalla normativa vigente, sono state previste delle anticipazioni sia da parte del Fondo rotativo per la progettualità - istituito presso la Cassa depositi e prestiti dalla legge n. 549/1995 - sia attraverso contributi a fondo perduto. Infatti, il comma 171 dell’art. 1 della legge n. 145/2018 ha previsto l’estensione delle risorse del Fondo rotativo per la progettualità ai contratti di partenariato pubblico privato, al dissesto



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2019 ai sensi dell'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

idrogeologico e alla prevenzione del rischio sismico. Nel dettaglio, l'art. 1, comma 171, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 ha apportato delle modifiche all'art. 1 della legge 28 dicembre 1995, n. 549, stabilendo che "al fine di accelerare ulteriormente la spesa per investimenti pubblici mediante misure volte a rafforzare il finanziamento di tutti i livelli progettuali previsti dalla normativa vigente, anche con riguardo alle opere da realizzare mediante contratti di partenariato pubblico privato (...). Quote del Fondo possono essere destinate in via prioritaria dalla Cassa depositi e prestiti alle esigenze progettuali di opere relative all'edilizia scolastica, al dissesto idrogeologico, alla prevenzione del rischio sismico, nonché ad opere da realizzare mediante contratti di partenariato pubblico privato".

Il citato decreto-legge n. 32 del 18 aprile 2019, ha introdotto alcune modifiche rilevanti in materia di finanza di progetto: l'art. 1, comma 1, lettera *ff*) ha aggiunto all'art. 183 del Codice dei contratti pubblici il nuovo comma 17-*bis*, il quale prevede che gli investitori istituzionali (indicati nell'elenco riportato all'art. 32, comma 3, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122) e gli istituti nazionali di promozione definiti dall'art. 2, numero 3), del regolamento UE 2015/1017 (cioè i soggetti autorizzati dalla UE a operare come soggetti attuatori dei programmi europei), possano presentare le proposte relative alla realizzazione in concessione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità anche associati o consorziati, qualora privi dei requisiti tecnici, con soggetti in possesso dei requisiti per partecipare a procedure di affidamento di contratti pubblici per servizi di progettazione. Dunque, anche fondi immobiliari e istituti nazionali di promozione (tra i quali Cassa Depositi e prestiti) potranno presentare proposte in partenariato pubblico-privato per progetti non previsti dai programmi di lavori pubblici delle Pubbliche Amministrazioni, seguendo la procedura di cui all'art. 183, comma 15, del D.Lgs. n. 50/2016.

Per completezza, va osservato che recentemente, al fine di contrastare l'emergenza sanitaria da Covid-19 che ha interessato anche l'Italia, sono state introdotte alcune disposizioni derogatorie rispetto a quella contenuta nelle disposizioni del Codice dei contratti pubblici.



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2019 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

Le più generali misure normative adottate con riferimento all'emergenza sanitaria da Covid-19 (ad esempio, in materia di sospensione di termini) sono suscettibili di incidere anche sull'aggiudicazione e sull'esecuzione dei contratti pubblici e sulle operazioni di partenariato pubblico-privato. In questa direzione, la normativa ha cercato di mitigare, ad esempio, l'impatto sulla responsabilità del debitore delle conseguenze legate ad un eventuale ritardo nell'esecuzione dei contratti legate al rispetto delle misure di contenimento sanitario; è stata introdotta, al fine di aumentare la liquidità delle imprese, la possibilità di ottenere l'anticipazione sul prezzo anche in caso di consegna anticipata dei lavori. Con riferimento precipuo ai rapporti di partenariato pubblico-privato, l'emergenza sanitaria e la conseguente disciplina giuridica derogatoria può essere suscettibile di incidere, in concreto, sull'equilibrio economico-finanziario dei rapporti già definiti, potendo dar luogo verosimilmente ad una eventuale ma dovuta attivazione dei relativi rimedi per operare il cosiddetto riequilibrio finanziario, anche a tutela della finanza pubblica.

Per quanto concerne l'evoluzione giurisprudenziale in materia di PPP e *project financing*, varie sono le sentenze che in questo biennio hanno contribuito a chiarire l'ambito di applicabilità e l'operatività delle singole disposizioni.

Con riguardo in particolare all'art. 183 del D.Lgs. n. 50 del 2016, si è chiarito come la procedura di *project financing* risulti articolata in due fasi da ritenersi distinte ma strettamente connesse: la fase in cui viene effettuata la scelta del promotore, caratterizzata da ampia discrezionalità amministrativa per l'accoglimento della proposta, proveniente talvolta del promotore stesso, alla stregua della già effettuata programmazione delle opere pubbliche, con gara preliminare per la valutazione comparativa delle diverse offerte, seguita da eventuali modifiche progettuali e dal rilascio della concessione, e una ulteriore fase selettiva ad evidenza pubblica fra più aspiranti alla concessione in base al progetto prescelto, con risorse totalmente o parzialmente a carico dei soggetti proponenti. Si tratta di una fatti-specie a formazione progressiva il cui scopo finale (aggiudicazione della concessione) è interdipendente dalla fase prodromica di individuazione del promotore. La prima fase è dunque caratterizzata da un'ampia discrezionalità amministrativa, essendo diretta alla valutazione di un interesse pubblico che giustifica l'accoglimento della proposta formulata dall'aspirante promotore (T.A.R Firenze, 21 novembre 2019, n. 1593).



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2019 ai sensi dell'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

In relazione all'art. 183, comma 9, del D.Lgs. n. 50/2016, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 2351 del 10 aprile 2019, ha chiarito a quali società di revisione si riferisce la predetta norma ai fini dell'asseverazione del PEF. Secondo tale pronuncia, il richiamo contenuto nel suddetto articolo alle *"società di revisione ai sensi dell'art. 1 della legge 28 novembre 1939, n. 1966"* non intende attribuire il potere di asseverare i Piani Economici Finanziari (PEF) a tutte le società che esercitano l'attività di revisione, così come descritta dall'art. 1 della legge n. 1966/1939, quale attività di impresa consistente nell'organizzazione e nella revisione contabile di aziende; la disposizione si riferisce all'attività di revisione ed indirettamente a chi l'esercita. Ciò ha come conseguenza che, qualsiasi sia il titolo autorizzativo dell'attività, ove le società svolgano attività di *"organizzazione e revisione contabile di aziende"* possano anche asseverare i PEF. Secondo il Giudice amministrativo, seguendo una diversa tesi, si sarebbe giunti alla conseguenza inaccettabile di precludere l'attività di asseveramento alle società, a cui è ora affidata dall'art. 6 del D.Lgs. 27 gennaio 2010, n. 39 l'attività di *"revisione legale"*, ossia ai soggetti maggiormente accreditati ad accertare lo stato economico-finanziario dell'operatore economico e la sua capacità di far fronte agli investimenti previsti nel piano presentato all'amministrazione pubblica (T.A.R. Abruzzo, Pescara, Sez. I, 24 maggio 2019, n. 138).

Con riguardo, infine, alla previsione, contenuta nell'art. 183, comma 15, del Codice dei contratti pubblici relativa al diritto di prelazione del promotore – che, ove esercitato, gli consente di divenire aggiudicatario se dichiara di impegnarsi ad adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte dall'aggiudicatario originario – è stato chiarito che questo implica la partecipazione a tutte le fasi di gara e l'inserimento in graduatoria. Il Giudice amministrativo ha ritenuto, infatti, che il diritto di prelazione esercitabile dal soggetto promotore nell'ambito della procedura di *project financing* implichi una relazione diretta tra promotore e aggiudicatario che si ravvisa unicamente quando il promotore si sia collocato in graduatoria. In sostanza, per aversi esercizio del diritto di prelazione occorrerebbe l'utile collocamento in graduatoria, poiché l'esercizio di tale diritto da parte del proponente che non abbia superato positivamente tutte le fasi di gara si porrebbe, al contrario, in contrasto con la *par condicio* e le regole di una corretta concorsualità (T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Trieste, 12 febbraio 2019, n. 67).



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2019 ai sensi dell'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

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

Dopo l'entrata in vigore della Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), ai sensi dell' art. 1 comma 589, il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento per la politica economica ha assunto le funzioni e le competenze della Unità tecnica finanza di progetto (UTFP), istituita presso il CIPE dall'art. 7 della Legge n. 144/1999, soppressa dal citato comma 589 *“al fine di razionalizzare e ridurre i costi delle strutture tecniche del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri”*.

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

Ciò premesso, nel corso del 2019 sono state effettuate dal DIPE n. 20 assistenze che hanno riguardato le operazioni in PPP in tutte le fasi, dalla programmazione all'esecuzione.

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

L'azione di assistenza del DIPE alle Amministrazioni ha avuto ad oggetto la valutazione di aspetti di natura tecnica, giuridica ed economico-finanziaria, relativa a progetti per la realizzazione di opere pubbliche e per la gestione dei servizi ad esse connessi attraverso contratti di PPP.

Detta attività ha comportato in prevalenza la redazione di pareri, sulla base della documentazione messa a disposizione dalle Amministrazioni richiedenti e delle informazioni dalle stesse fornite, anche nel corso di incontri svoltisi presso la sede del DIPE.



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2019 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

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

Di seguito una tabella riassuntiva della attività di assistenza svolta dal DIPE nel 2019.

ASSISTENZE	OGGETTO
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	Proposta di PPP – stampa centralizzata, consegna/recapito di patenti e duplicati delle carte di circolazione
ABBAOA Regione Sardegna	Assistenza tecnica, legale e finanziaria in tutte le fasi dei procedimenti avviati in <i>Project Financing</i> riguardanti il Servizio idrico integrato nella Regione Sardegna
Comune di Asti	Proposta di <i>Project Financing</i> per la realizzazione e la gestione di una piattaforma tecnologica e applicativa per i servizi informativi
Comune Guardialfiera (CB)	Finanza di progetto per la gestione e manutenzione impianti di pubblica illuminazione
Comune di Longare (VI)	Efficientamento energetico e gestione degli impianti di pubblica illuminazione
Regione Lombardia	Contratto di Concessione di costruzione e gestione, ai sensi dell'art. 144 del D.Lgs. n. 163/2006, per potenziamento, ampliamento e ristrutturazione del Presidio dell'Azienda Ospedaliera San Gerardo di Monza
Infrastrutture Lombarde	
Comune di Concorezzo (MB)	Proposta ex art. 183 c. 15 D. Lgs. n. 50/2016 per la costruzione e la gestione di una Residenza Sanitaria Assistenziale nel Comune di Concorezzo
Consorzio ASI Foggia	Realizzazione della Piattaforma logistica ferroviaria integrata in Foggia Incoronata
Comune di Crispiano (TA)	Efficientamento energetico dell'impianto di pubblica illuminazione
Comune di Rieti	Riqualificazione e ampliamento della piscina comunale. Richiesta di assistenza all'iter procedurale per la dichiarazione di pubblico interesse.
Comune di Mottola (TA)	Proposta di Finanza di progetto riguardante l'ampliamento del Cimitero comunale e la sua successiva gestione
Regione Lombardia	Contratto di Concessione per la costruzione e gestione del nuovo Presidio Ospedaliero Niguarda di Milano
Ospedale Niguarda	
Comune di Crispiano (TA)	Realizzazione nuovo impianto sportivo



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2019 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

<b>Comune di Rieti</b>	Realizzazione e gestione dell'ampliamento del cimitero. Richiesta di assistenza all'iter procedurale per la dichiarazione di pubblico interesse
<b>Comune di Modugno (BA)</b>	Affidamento in <i>Project Financing</i> della Concessione di lavori di manutenzione dell'impianto natatorio comunale
<b>Città di Oleggio (NO)</b>	Progettazione esecutiva, realizzazione, finanziamento e gestione di una nuova palestra comunale
<b>Ministero della Difesa – Direzione dei Lavori e del Demanio</b>	Partenariato Pubblico Privato con contratto di rendimento energetico su immobili della Difesa. Efficientamento energetico del Palazzo Ducale di Modena
<b>Comune di Casarsa della Delizia (PN)</b>	Affidamento in concessione del servizio di illuminazione votiva presso i cimiteri comunali
<b>Comune di Ceppaloni (BN)</b>	Riequilibrio PEF - edilizia residenziale sociale
<b>Comune di Ragusa</b>	Proposta di contratto di rendimento energetico - ai sensi degli artt. 179, comma 3 e 183, comma 15 del d.lgs. n. 50/2016 - per l'affidamento in concessione della riqualificazione ed efficientamento energetico degli impianti di pubblica illuminazione.

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

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

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



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2019 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

Sono altresì stati analizzati i PEF redatti dalle Amministrazioni e, in taluni casi, predisposti piani esemplificativi, motivando nello specifico le indicazioni fornite e rappresentando, nei casi in cui si sono prospettate diverse alternative, i pro e i contro delle stesse.

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

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

- impianti sportivi e strutture ricettivo-turistiche;
- edilizia sanitaria, sociale e pubblica, cimiteri;
- servizi energetici, adeguamento ed efficientamento energetico;
- pubblica illuminazione;
- servizio di depurazione.

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

Appare opportuno evidenziare che, rispetto agli anni precedenti, si rileva una maggiore presenza di proposte riguardanti contratti di rendimento energetico ai sensi degli artt. 179, comma 3 e 183, comma 15 del d.lgs. n. 50/2016.

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



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2019 ai sensi dell'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

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

Le questioni sottoposte al DIPE hanno principalmente riguardato:

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

Tra le assistenze fornite dal DIPE si richiamano quelle riguardanti:

- Abbanoa Regione Sardegna, per assistenza finanziaria e legale necessaria ai fini della valutazione di una proposta di finanza di progetto ai sensi dell'art. 183 co. 15 del d.lgs. n. 50/2016, nell'ambito della depurazione di impianti energivori. In particolare, il DIPE ha analizzato la metodologia utilizzata dal proponente per la redazione del PEF e le relative valutazioni economico-finanziarie, con la finalità di soddisfare gli obiettivi di razionalizzazione industriale e miglioramento tecnologico degli asset ricercati dall'amministrazione;
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, per la valutazione di una proposta di PPP, da realizzarsi nella forma del *Project Financing*, presentata da un



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2019 ai sensi dell'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

Raggruppamento temporaneo di imprese, avente ad oggetto la concessione delle attività di personalizzazione, stampa, imbustamento, inscatolamento e consegna di patenti e duplicati delle carte di circolazione, con la possibilità di utilizzare le strutture e i macchinari esistenti - adeguati con investimenti specifici - per altre attività di natura privata, al fine di estendere il ciclo produttivo ad altre tipologie di carte plastiche (quali, ad esempio, carte di credito/debito, carte fedeltà, carte SIM e altre carte *contact* e *contactless*). Il DIPE ha espresso considerazioni in merito al progetto, sul piano tecnico, giuridico ed economico-finanziario, lasciando al MIT la valutazione della fattibilità nel caso in cui ritenesse la proposta di pubblico interesse, avvalendosi delle osservazioni effettuate per integrare e/o modificare i documenti trasmessi;

- Regione Lombardia - Infrastrutture Lombarde S.p.A., per un parere in merito ad una revisione del PEF inerente alla ristrutturazione dell'Azienda Ospedaliera "San Gerardo" di Monza. In tal senso, il DIPE si è soffermato sugli aspetti riguardanti l'equilibrio del Piano Economico Finanziario, presupposto essenziale per una corretta ed effettiva valutazione e allocazione dei rischi connessi ai contratti PPP;
- Comune di Rieti, per la valutazione di una proposta di Partenariato Pubblico Privato, pervenuta ai sensi dell'art. 183, comma 15, del D.Lgs n. 50/2016, con investimento a totale carico del proponente, per l'ampliamento e la nuova distribuzione funzionale della piscina comunale di Rieti (RI), e delle relative aree di pertinenza. Il DIPE ha fornito la propria assistenza nella scelta della procedura che persegua l'interesse pubblico, individuando quella che presentava il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, analizzando gli aspetti economici finanziari, nonché la matrice dei rischi, al fine di dettagliare e adeguare maggiormente la disciplina convenzionale;
- Comune di Ragusa, per una proposta di PPP mediante l'istituto della finanza di progetto, ai sensi dell'art. 183 del D. Lgs. n. 50/2016 ("Codice"). In particolare, l'operazione prevedeva la riqualificazione, l'efficientamento tecnico-economico, la messa a norma e la successiva gestione energetica degli impianti di pubblica illuminazione comunali. Il DIPE ha analizzato la proposta, prendendo in considerazione il progetto di fattibilità, gli interventi di riqualificazione energetica proposti dal proponente e gli aspetti convenzionali;
- Regione Lombardia – Ospedale Niguarda di Milano, per le valutazioni inerenti alle proposte di modifica del contratto di concessione per la costruzione e la



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2019 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

gestione del nuovo Presidio Ospedaliero. In tal senso, il DIPE ha analizzato la proposta, soffermandosi sugli aspetti riguardanti l'equilibrio del PEF, con particolare riferimento agli indicatori utilizzati ed alla verifica della redditività espressa dal progetto, in seguito ad aggiornamento del canone di disponibilità. Inoltre, sono state suggerite modifiche allo schema di convenzione con specifico riguardo all'adeguamento dei canoni, nell'ottica di una corretta allocazione dei rischi tra le parti.

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

Sul piano del trattamento contabile delle operazioni di PPP, nell'anno 2019 è proseguita la collaborazione tra il DIPE e l'ISTAT - tramite accordo - per il monitoraggio dell'impatto sul debito e sul *deficit* pubblico delle operazioni di PPP comunicate al DIPE (ai sensi dell'art. 44, comma 1-bis del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 convertito, con modificazioni, della legge 28 febbraio 2008, n. 31), finalizzato all'acquisizione e all'archiviazione della documentazione prodotta e trasmessa dalle Amministrazioni Pubbliche in materia di PPP (contratti, allegati tecnici, capitolati, piani economico-finanziari), nonché al successivo sostegno tecnico all'ISTAT (da parte del DIPE) nella valutazione della documentazione stessa: le operazioni oggetto di tale monitoraggio riguardano i contratti di PPP relativi a realizzazione e gestione di opere pubbliche o di pubblica utilità, nei quali l'Amministrazione è il principale acquirente dei servizi offerti attraverso l'infrastruttura.

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

L'anno 2019 ha visto una importante novità in tale ambito: la Circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri del 27 marzo 2009 è stata sostituita con la nuova Circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri del 10 luglio 2019, n. 198 del 24 agosto 2019, ridefinendo e aggiornando i criteri e gli obblighi di informazione a carico delle amministrazioni. La circolare è diretta alle Amministrazioni dello Stato, alle Amministrazioni regionali, alle Amministrazioni locali e agli Organismi di diritto pubblico.



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2019 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

La circolare è redatta d'intesa con l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e in attuazione delle citate disposizioni di legge, definisce termini e modalità di trasmissione delle informazioni relative alle operazioni di PPP di cui alla decisione Eurostat 2004; la medesima è divisa in 5 paragrafi e dopo le premesse individua le tipologie di operazioni ricadenti nella fattispecie normativa: la decisione Eurostat, le figure contrattuali previste dall'ordinamento italiano ricadenti nella tipologia indicata nella decisione Eurostat, i soggetti tenuti alla comunicazione delle informazioni, i documenti e dati oggetto di comunicazione, i termini di invio dei documenti.

Gli ultimi anni avevano registrato una bassa numerosità dei contratti di PPP inviati al DIPE (una registrazione nel 2017 e due registrazioni nel 2018). Dopo l'estate del 2019 invece, anche grazie alla nuova circolare, si è registrato un impulso: dal 30 agosto a fine anno sono state sei le trasmissioni dei contratti di PPP al DIPE.

La nuova circolare, rispetto alla precedente, specifica tra l'altro, da un lato le novità che ha apportato il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, con riguardo alla nozione di PPP - che ha peraltro confermato l'importanza della procedura di raccolta dei dati, all'art. 3 comma 1 lettera *eee* -, dall'altro lato, le funzioni del DIPE il quale esercita, ai sensi dell'art. 1, comma 589, della legge n. 208/2015, le competenze precedentemente svolte dall' UTFP di cui all'art. 7 della legge 17 maggio 1999, n. 144, incluse quelle di cui all'art. 44 della legge n. 248/2007 citata.

La raccolta dei dati e delle informazioni è alla base del monitoraggio del potenziale impatto delle operazioni di cui trattasi sul debito e sul deficit pubblico, oltre alla corretta impostazione statistica dei conti economici nazionali, pertanto improntata - come meglio specificato di seguito - alla regolazione imposta, oltre che dalla Decisione del 2004, dalle varie edizioni del *Manual on Government Deficit and Debt* (MGDD).

Sotto il profilo operativo, la classificazione *on/off balance* delle operazioni comunicate al DIPE dalle amministrazioni aggiudicatrici viene svolta da parte dell'ISTAT, con il supporto del DIPE con riferimento all'analisi tecnica della documentazione trasmessa, nell'ambito delle attività svolte dal Comitato tecnico di gestione, che ha operato - tramite accordo tra DIPE e ISTAT - anche nel 2019, proprio nell'analisi e valutazione delle comunicazioni ricevute ai sensi della nuova circolare.



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2019 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

L'ultimo aggiornamento del MGDD è stato pubblicato sul sito *web* istituzionale di Eurostat<sup>4</sup> nell'anno 2019. Come di consueto, i contratti di locazione, le concessioni e i PPP vengono trattati nel capitolo 6.

Per i PPP, rispetto alla precedente versione del 2016, nel Manuale non si evidenziano sostanziali novità o cambiamenti regolamentari.

In tal senso, si conferma che le risorse coinvolte in un PPP possono essere considerate beni non pubblici, nei conti nazionali, solo se vi è una forte prova che il *partner* sopporta simultaneamente la maggior parte dei rischi e dei benefici derivanti dal PPP. Pertanto, l'analisi della ripartizione del rischio e dei benefici tra la Pubblica Amministrazione e il *partner* privato deve essere considerata come questione centrale.

Nello specifico:

- 1) La Pubblica Amministrazione può offrire un certo livello di finanziamento al *partner* nel contesto di un'iniziativa in PPP, per attirare un maggiore interesse (nel progetto) da parte di operatori economici privati, fino a ridurre il costo totale del finanziamento e/o semplicemente per garantire la fattibilità del progetto. Se la maggior parte del finanziamento delle spese in conto capitale fosse fornita dalla Pubblica Amministrazione (in varie forme da considerare congiuntamente, ad esempio sovvenzioni agli investimenti, prestiti, garanzie, etc.), essa sarebbe considerata come il maggior detentore di rischi e l'attività dovrebbe essere classificata nel suo bilancio. Se questa situazione è prevista nel contratto iniziale, qualsiasi spesa in conto capitale sarà registrata come investimento (GFCF) pubblico. Può accadere che la Pubblica Amministrazione paghi una quota significativa alla fine della fase di costruzione che dovrebbe essere considerata come una sovvenzione e, in tal caso, dovrebbe essere presa in considerazione nella valutazione della quota pubblica nel finanziamento totale. Inoltre, se il finanziamento erogato dalla Pubblica Amministrazione fosse una parte minoritaria del fabbisogno finanziario complessivo (con le attività, quindi, classificabili nel bilancio del *partner*), ma poi diventasse preminente nel corso della fase di costruzione (per varie ragioni), ciò comporterebbe una riclassificazione delle attività nel bilancio pubblico. Questo si applicherebbe solo ai casi di finanziamento da parte della Pubblica Amministrazione, escludendo quindi qualsiasi finanziamento da entità internazionali risultante da

<sup>4</sup><https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/10042108/KS-GQ-19-007-EN-N.pdf/5d6fc8f4-58e3-4354-acd3-a29a66f2e00c>



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2019 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

accordi intergovernativi, come i fondi UE concessi a enti privati. Sarà comunque necessario valutare se la Pubblica Amministrazione incorra in un rischio maggiore rispetto al partner o il contrario.

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

Un altro caso potrebbe essere quando il finanziamento a lungo termine non copra il contratto PPP fino alla sua scadenza definitiva per varie ragioni e ci sarebbe incertezza sulle capacità del partner di ottenere tutte le risorse finanziarie necessarie, nonché sui costi. Le attività dovrebbero essere classificate nel bilancio statale nel momento in cui la Pubblica Amministrazione avrebbe effettivamente rifinanziato il debito, se il suo impegno copre oltre il 50% del valore atteso del capitale al momento del rifinanziamento. Tuttavia, in entrambi i casi sopra menzionati, se il (ri)finanziamento pubblico dovesse avvenire in un contesto di interruzioni del mercato (questo potrebbe essere il caso, ad esempio, al momento della firma dell'accordo finanziario), di un *credit*



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2019 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

*crunch* o di mercati finanziari inattivi, che potrebbero essere considerati un caso di *"force majeure"*, l'intervento pubblico potrebbe non comportare una riclassificazione del capitale, a condizione che il finanziamento pubblico coprisse solo una piccola parte della durata del contratto e che l'uscita dell'intervento pubblico dal mercato fosse prevista non appena le condizioni del mercato tornassero a condizioni "normali".

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

La PA può anche fornire direttamente una garanzia esplicita, coprendo parzialmente o integralmente il prestito del *partner* correlato al progetto. In generale, questo aiuta il *partner* a raccogliere fondi a un costo inferiore sui mercati e a migliorarne la credibilità. Inoltre, poiché le garanzie hanno un impatto sulla distribuzione dei rischi tra le parti, le garanzie dovrebbero essere utilizzate nelle analisi dei rischi nei PPP. La portata di una garanzia può influire sulla registrazione delle attività PPP. Può portare alla riassunzione da parte pubblica di alcuni dei rischi analizzati. Nei PPP, le garanzie pubbliche possono essere concesse al *partner* per coprire il pagamento del debito, ma possono anche garantire un determinato rendimento del capitale netto, indipendentemente dal rendimento del *partner*. Ciò indicherebbe un trasferimento insufficiente dei rischi per il *partner*.

- 2) Nel Manuale Eurostat 2019 si conferma che anche nel caso in cui le attività debbano essere registrate nel bilancio della Pubblica Amministrazione, potrebbero esserci alcuni pagamenti forfettari a carico del *partner* (ad esempio sanzioni specifiche legate ad alcuni eventi, qualità insufficiente del bene, mancanza di informazioni o documentazione insufficiente, cattiva esecuzione, etc.). Per quanto riguarda i benefici derivanti dal progetto, se il contratto PPP prevede che, a un dato livello di redditività per il *partner*, indipendentemente dal modo in cui sarà espresso (termini monetari, rapporto tra rendimento del capitale netto, etc.), la PA avrebbe il diritto di prendere qualsiasi parte del profitto, le attività del PPP dovrebbero essere considerate come attività statali. A parità di condizioni, il fatto che la PA riceva i premi da una risorsa è un indice



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2019 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

che il patrimonio dovrebbe essere classificato nel suo stato patrimoniale; tuttavia, nel caso in cui la Pubblica Amministrazione detenga una quota di minoranza nel *partner* PPP, essa potrebbe ancora indirettamente avere diritto a una normale quota di profitto che potrebbe essere distribuita al *partner*, alle stesse condizioni degli altri azionisti, a titolo di pagamento del dividendo. (*benefit sharing*).

- 3) Anche nel Manuale Eurostat 2019 si conferma il concetto di "forza maggiore", nel corso dell'attuazione del contratto. Dopo che il *partner* ha iniziato a gestire le spese in conto capitale o durante la fase di sfruttamento, è importante fare una chiara distinzione tra diversi tipi di eventi o tendenze che hanno un impatto sul contratto. Alcuni sono indubbiamente sotto la responsabilità del *partner* in quanto dipendono dalla "qualità" delle sue prestazioni, legati agli *asset* o legate ai servizi prestati utilizzando la risorsa. Ciò deve riflettersi in un adeguamento al ribasso dei pagamenti unitari. Al contrario, vi sono decisioni di governo che hanno un impatto diretto sull'esecuzione del contratto e per le quali il *partner* dovrebbe avere diritto a ricevere un risarcimento se si discostano dalle clausole contrattuali originali e dagli obblighi della PA. Esiste tuttavia una terza categoria di eventi per i quali non esiste una chiara responsabilità di una parte o dell'altra. Questi eventi "esterni" eccezionali sono generalmente indicati come eventi di "forza maggiore" nel contratto. Possono avere un impatto significativo sulla disponibilità dei servizi e/o sul livello della domanda. Tali rischi potrebbero essere mantenuti dalla Pubblica Amministrazione, senza necessariamente richiedere la classificazione dell'attività nel suo bilancio. Possono anche essere rinviati a "eventi di rilievo" o utilizzare un'altra terminologia, che esonerà il partecipante dal sopportarne le conseguenze finanziarie. Normalmente, il *partner* dovrebbe adottare misure per proteggersi dall'effetto negativo di tali eventi, in particolare attraverso polizze assicurative, quando disponibili sul mercato, a un prezzo ragionevole (sebbene la protezione sarebbe generalmente limitata a un importo fisso o a un credito massimo che potrebbe essere sproporzionato). Al contrario, nel caso di eventi che normalmente sarebbero impossibili da garantire (come disordini, guerre, catastrofi naturali, etc.), la Pubblica Amministrazione potrebbe assumersene il rischio, in toto o in parte, senza che ciò comporti necessariamente una classificazione delle attività nel bilancio pubblico.
- 4) Con riferimento all'importanza dell'utilizzo dei criteri che portano alla decisione di classificare l'attività nel bilancio della Pubblica Amministrazione o del



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2019 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

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

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

Infine, ogni qualvolta la Pubblica Amministrazione fornisce deliberatamente supporto a un *partner* classificato al di fuori del settore governativo, come



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2019 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

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

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

Il DIPE ha effettuato nel 2019 promozione del PPP presso le Pubbliche Amministrazioni, attraverso la partecipazione dei propri esperti a diversi convegni e seminari organizzati. L'obiettivo dei *meeting* è stato quello di accrescere le competenze e conoscenze per governare i processi di gestione dei contratti, tenuto conto anche delle nuove norme.

L'attivazione di rapporti di collaborazione con Istituzioni, Enti e Associazioni operanti nel settore del PPP si è esplicata nel 2019 anche attraverso la presenza istituzionale in consensi internazionali. Il DIPE ha proseguito, infatti, la propria attività di collaborazione con Istituzioni, Enti e Associazioni operanti nei settori di interesse, a vario titolo coinvolti in operazioni di PPP (partecipazione a Tavoli, stipula Convenzioni, collaborazioni per redazione di Note, Documenti e Linee guida).

Si riportano di seguito le collaborazioni più rilevanti svolte nell'anno 2019.

### **Tavolo di lavoro convenzione standard in PPP**

Sin dal 2012 il DIPE ha collaborato con l'ISTAT, l'ANCI e altri interlocutori istituzionali, nel tavolo di lavoro congiunto coordinato dal Ministero dell'Economia e delle finanze ai fini della redazione di uno schema di convenzione in PPP relativo allo standard contrattuale da utilizzarsi per le operazioni nelle quali l'Amministrazione concedente eroga canoni di disponibilità e/o canoni per i servizi resi dal Concessionario, tavolo di lavoro rinnovato una prima volta con Determina del Ragioniere Generale dello Stato, al fine di aggiornare lo schema di convenzione *standard* al nuovo codice dei contratti pubblici.



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2019 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

L'obiettivo raggiunto dal gruppo interistituzionale è stato quello dell'elaborazione di uno schema di contratto "tipo" per operazioni di PPP di costruzione e gestione di opere a canone a carico della Pubblica Amministrazione. La prima versione del contratto standard in PPP è stata pubblicata sul sito *web* istituzionale del MEF nel settembre 2018 e successivamente sottoposta a parere del Consiglio di Stato, il quale si è espresso con parere n.823 del 28 aprile 2020, tra l'altro, rappresentando il quadro delle competenze utili ai fini dell'adozione di atti del genere.

Nel corso del 2019 il DIPE ha preso parte alle attività del tavolo di lavoro dedicate nei settori sanitario, dell'edilizia scolastica e dell'EPC.

***Edizioni del "Forum on Infrastructure governance" e del meeting annuale "Senior PPP and infrastructure officials" organizzato dall'OCSE***

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

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

Dopo le partecipazioni nel 2017 e il 2018 alla decima e undicesima edizione dell'*Annual meeting of Senior PPP and Infrastructure Officials*, alla seconda e terza edizione del *Forum on Governance of Infrastructure*, il DIPE ha partecipato a entrambi i congressi internazionali anche nel 2019.

I lavori in seno ai *meeting* hanno permesso di condividere esperienze in tema di *governance* del settore infrastrutturale, nonché di individuare buone prassi nel *management* dei progetti di PPP. Per il DIPE, in particolare, è stata l'occasione per il coordinamento delle discussioni e dei lavori nel *Senior PPP and Infrastructure Officials* del 16 aprile 2019. Gli incontri hanno rappresentato in linea generale l'occasione per un confronto, con gli altri partecipanti, sulle criticità sottese agli strumenti relativi allo sviluppo delle infrastrutture, nonché una importante opportunità di approfondimento



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2019 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

in merito al rafforzamento delle capacità, pubbliche e private, volto a una migliore gestione delle infrastrutture.

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

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

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

In ragione delle predette attività, la partecipazione all'EPEC si rivela essenziale affinché il DIPE possa assumere un ruolo di riferimento per Pubbliche Amministrazioni, Enti e altre Istituzioni coinvolte nei processi di realizzazione di PPP.

Nel corso del 2019, come negli anni scorsi, il DIPE ha partecipato all'*Annual All Members Meeting* presso lo *European PPP Expertise Centre* a Lussemburgo nell'ottobre. Il *Meeting* organizzato rientra tra gli eventi di supporto e confronto internazionale sul Partenariato Pubblico Privato e sul *Project Financing* tra Paesi membri e PPP *task force*, organizzati nell'anno in corso dal centro di *Expertise* europeo. Il Convegno a Lussemburgo ha proposto un *focus* su argomenti di stretta competenza del Dipartimento, tra cui il miglioramento nella preparazione di progetti di PPP, gli sviluppi delle *policy* di PPP nei vari Paesi e gli *Energy performance contracts*.

#### ***UNECE – Working Party on PPP's , Ginevra***

Nell'anno 2016, il *Committee on Innovation, Competitiveness and Public Private Partnership* della Commissione Economica delle Nazioni Unite per la regione Europa (UNECE) ha dato vita a un gruppo di lavoro appositamente volto a studiare la materia del PPP, a condividere *best practice* e a elaborare atti giuridicamente non vincolanti (quali, ad esempio, principi *standard*, linee guida, raccomandazioni) sul tema. Al



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2019 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

*Working Party on PPP* partecipano attualmente oltre duemila esperti provenienti dal settore pubblico, dal settore privato, da organizzazioni governative e non. Anche una delegazione del DIPE partecipa costantemente ai lavori del *Working Party on PPP*, sin dalla prima sessione del Gruppo, svoltasi nel novembre 2017 a Ginevra.

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

Il 3 e 4 dicembre 2019, si è tenuta la *Third session of the Working Party on PPP*, nell'ambito della quale sono state discusse tematiche inerenti l'adozione dello schema *People-first PPP* e progetti eventuali di *capacity building* in Paesi in Via di Sviluppo in Africa e nell'area ex-sovietica. Inoltre, nella medesima seduta è stato rinnovato il *Bureau*, con l'elezione di nuovi membri, tra cui Marco Percoco, proposto dalla Presidenza del Consiglio italiano, eletto vice-*chairman*. Nell'ambito del *Bureau*, nella coda di dicembre 2019, sono iniziate le discussioni circa il regolamento da adottarsi per il funzionamento dell'organo collegiale. Tali attività hanno portato ad una prima stesura di una bozza di regolamento, attualmente “congelato” per il soprallungo dell'epidemia di Coronavirus e l'impossibilità di discuterne *de visu*.

Inoltre, è da segnalare come nel 2019 sia stata conclusa una prima *Model Law* che dovrebbe accompagnare l'implementazione di normative volte a facilitare lo sviluppo di *People-first Public-Private Partnerships*. Tale proposta ha suscitato alcune perplessità da parte di Stati-membri europei con particolare riferimento alle modalità di redazione e, soprattutto, al ruolo che soggetti privati svolgerebbero nell'ambito di tali programmi.



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2019 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

## 6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La relazione sull'attività svolta dal DIPE, nell'anno 2019, conferma la centralità del ruolo del Dipartimento in materia del Partenariato Pubblico Privato e del *Project Financing* nell'ambito delle assistenze tecniche, giuridiche ed economico finanziarie rese alle pubbliche amministrazioni richiedenti; della collaborazione con le varie istituzioni nazionali e sovranazionali competenti in materia; della promozione degli strumenti utili per porre correttamente in essere operazioni di Partenariato Pubblico Privato e del *Project Financing*.

Il ruolo del DIPE si è esplicitato, in concreto, mediante una importante opera di promozione culturale presso i livelli decisionali istituzionali e di mercato, nonché mediante preziose collaborazioni tra istituzioni portatrici di differenti interessi concorrenti e convergenti in tema di finanza pubblica, anche a livello internazionale, oltre che mediante l'assistenza resa alle Pubbliche Amministrazioni, per la promozione e diffusione di consolidati ed efficaci modelli di PPP.

I dati contenuti nella presente relazione confermano che il PPP in Italia – malgrado presenti ampi margini di crescita rispetto al mercato del PPP europeo - costituisce un mercato importante, sia in termini di numero di interventi che in termini di valore economico. Le modifiche legislative intervenute nel corso degli ultimi anni, hanno creato l'occasione per rafforzare in Italia il mercato del PPP e del *Project Financing*, in linea con quanto accade a livello europeo, anche al fine di soddisfare le esigenze relative ai singoli casi concreti mediante modelli flessibili. Anche le esigenze di finanza pubblica e di innovazione nella realizzazione di moderne infrastrutture e reti (fisiche e virtuali; con servizi efficienti e di elevato standard), del resto, richiedono di operare tenendo conto del dinamismo del mercato (nazionale e transnazionale), utilizzando tutti i modelli a disposizione e, in particolare, schemi aperti in grado di intercettare al meglio le esigenze generali della collettività.

Relativamente alle assistenze rese alle Pubbliche Amministrazioni, nell'anno di riferimento, il DIPE ha seguito decine di richieste di assistenza aventi ad oggetto operazioni di PPP, in linea con quanto accaduto in passato. Riguardo alla tipologia delle richieste di assistenza si è registrato un incremento qualitativo della documentazione a supporto degli schemi di PPP analizzati: in particolare, va rilevato un apprezzabile aumento del livello medio della qualità degli schemi contrattuali e dei relativi piani economico-finanziari che, senza dubbio, consentono di dare maggiore certezza ai



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2019 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

rapporti giuridici-negoziali e contribuiscono a soddisfare le esigenze di sostenibilità economico-finanziaria e di bancabilità degli interventi.

Sempre nell'anno 2019, un'importante novità ha riguardato il monitoraggio dell'impatto sul debito e sul deficit pubblico delle operazioni di partenariato pubblico privato. Al riguardo, come evidenziato al precedente capitolo 4, l'art. 44, co. 1-bis, del DI n. 248/2007, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, co. 1, della legge n. 31/2008, prevede che il DIPE acquisisca e archivi la documentazione delle amministrazioni pubbliche relativa a operazioni di PPP e collabori con l'ISTAT ai fini della valutazione della documentazione stessa per verificare se tali operazioni, in linea con le indicazioni Eurostat, e quindi gli *asset* oggetto dei contratti di PPP, siano o meno classificati come attivi pubblici e, pertanto, debbano o meno essere registrati nel bilancio pubblico. Nel 2019, è entrata in vigore la nuova Circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri 10 luglio 2019 (in sostituzione della Circolare del 2009), pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 198 del 24 agosto 2019, ridefinendo e aggiornando i criteri e gli obblighi di informazione a carico delle amministrazioni (statali, regionali e locali) e degli organismi di diritto pubblico, per definire i termini e le modalità di trasmissione delle informazioni relative alle operazioni di PPP di cui alla decisione Eurostat 2004. Si tratta di un importante strumento per la raccolta dei dati e delle informazioni alla base del monitoraggio del potenziale impatto delle operazioni di PPP sul debito e sul deficit pubblico, che tiene conto del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e delle competenze assegnate al DIPE dopo la soppressione dell'UTFP.

In tale contesto, con riferimento alla materia del Partenariato Pubblico Privato e del *Project Financing*, il DIPE intende, da una parte, operare per dare continuità alle proprie attività e, dall'altra, rafforzare le funzioni di propria competenza:

- ✓ rafforzando la predisposizione di linee guida e modelli contrattuali standard a supporto delle amministrazioni centrali e locali; in particolare, per le tipologie di assistenza omogenee;
- ✓ diffondendo e promuovendo sul territorio, eventualmente, anche mediante adeguate forme di comunicazione, gli strumenti e i modelli più rispondenti alle esigenze degli enti interessati a realizzare interventi mediante PPP o *Project Financing*;
- ✓ continuando a fornire assistenza alle pubbliche amministrazioni, specialmente in relazione ad interventi di particolare rilevanza e complessità;



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2019 ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

- ✓ verificando la possibilità di fornire supporto a enti e amministrazioni interessati al tema del PPP anche attraverso attività di formazione;
- ✓ implementando la collaborazione con l'ISTAT ai fini del monitoraggio dell'impatto sul debito e sul deficit pubblico delle operazioni di PPP poste in essere dalle amministrazioni pubbliche, sulla scorta dell'impulso dato dalla nuova Circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri;
- ✓ rafforzando il ruolo del DIPE come interlocutore istituzionale che dialoga e si confronta con gli altri Paesi, con le Istituzioni di rilievo internazionale, anche al fine di migliorare ed omogeneizzare le attività inerenti al PPP;
- ✓ svolgendo attività di ricognizione sperimentale e di sviluppo culturale nell'attuazione dell'indirizzo politico in tema di finanza pubblica su reti ed infrastrutture, con particolare riferimento a quelle prioritarie per il Paese, in linea con la natura e la missione che compete alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e, quindi, al DIPE, anche al fine di adeguare la disciplina di riferimento e renderla coerente con la normativa d'insieme (nazionale e sovranazionale) del mercato dei contratti pubblici.

Alla luce delle considerazioni che precedono e dei margini di sviluppo del mercato del PPP in Italia, è auspicabile che i soggetti operanti in materia a vari livelli istituzionali – specialmente in una fase come quella attuale in cui si avvertono le conseguenze legate agli esiti della pandemia da COVID-19 –, orientino efficacemente ed efficacemente l'uso di tutte le forme di PPP previste dal Codice dei contratti pubblici, al fine di realizzare interventi infrastrutturali e gestire adeguatamente i servizi pubblici.

In linea con tale indirizzo, il DIPE intende operare collaborando a livello interistituzionale e rafforzando le attività di supporto e affiancamento alle amministrazioni pubbliche che si pongono l'obiettivo di realizzare interventi mediante operazioni di PPP.

**PAGINA BIANCA**



\*191750162970\*