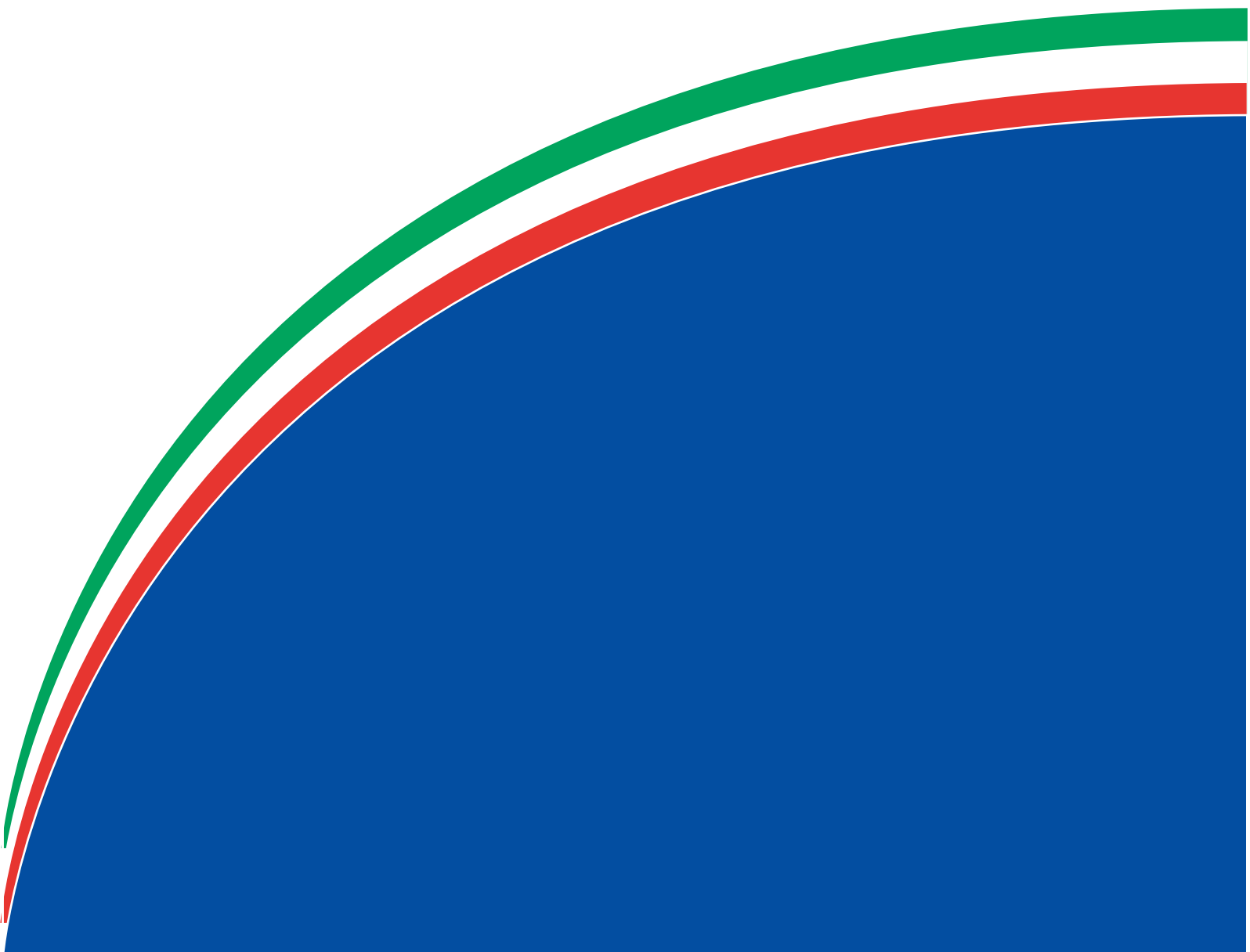




*Dipartimento per la programmazione
e il coordinamento della politica economica*

**Relazione al CIPE sull'attività svolta nel 2012
dall'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP)**





Unità Tecnica Finanza di Progetto

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2012

PREDISPOSTA DALL'UNITÀ TECNICA FINANZA DI PROGETTO AI SENSI DELL'ART. 3, COMMA 5 DELLA DELIBERA CIPE 80/1999 E SS.MM.

INDICE

Introduzione.....	4
1 Il mercato del PPP	7
1.1 L'andamento del mercato del PPP in Europa	7
1.2 Analisi del mercato del PPP in Italia.....	9
2 L'attività di assistenza alle Pubbliche Amministrazioni.....	23
2.1 Le iniziative oggetto di assistenza	23
2.2 Le attività svolte.....	27
2.2.1 Assistenza in fase di programmazione e progettazione degli interventi	30
2.2.2 Assistenza in fase di valutazione della proposta e in fase di gara.....	32
2.2.3 Assistenza in fase di esecuzione dei contratti	33
3 La valutazione delle opere strategiche della cosiddetta Legge Obiettivo	35
4 Il trattamento delle operazioni di PPP nei conti economici nazionali.....	39
5 Allegato: la promozione del PPP e i rapporti con altri Enti e istituzioni	42

INTRODUZIONE

Nel 2012, sono state finanziate a livello europeo 66 operazioni di PPP, per complessivi 11,7 miliardi di euro; il 2011 ne aveva registrate 84, per un importo pari a circa 17,9 miliardi di euro. Tali valori sono i più bassi registrati nell'ultimo decennio di mercato europeo del PPP (2003-2012), con un *trend* sostanzialmente decrescente a partire dall'inizio della crisi finanziaria internazionale nel 2007.

In Italia si è registrata, nell'anno 2012, una diminuzione nel valore degli importi dei bandi di gara nel comparto del PPP: l'importo totale di tali operazioni ha subito tra il 2011 e il 2012 una diminuzione di circa il 37 per cento. Questo dato si è inserito nell'importante flessione nel valore delle opere bandite nell'intero mercato delle opere pubbliche, sceso dai circa 30 miliardi di euro nel 2011 ai circa 24 miliardi di euro nel 2012.

Il peso in termini di valore dei bandi relativi alle concessioni di lavori pubblici (circa 5,2 miliardi di euro), rispetto al totale dei bandi di gara per opere pubbliche, è passato dal 30 per cento nel 2011, al 22 per cento del 2012. Il numero di bandi di concessioni di lavori pubblici è, invece, aumentato da 523 a 821 tra il 2011 e il 2012, arrivando a rappresentare circa il 26 per cento del numero di bandi del mercato del PPP, pari a circa 3100 avvisi. Anche per quanto riguarda le aggiudicazioni si è assistito nel 2012 a un moderato aumento rispetto al 2011 della numerosità dei contratti di concessione di lavori aggiudicati e a una drastica riduzione del valore degli stessi.

Le norme del Codice prevedono ormai solide previsioni in relazione allo studio di fattibilità ai fini della programmazione delle opere pubbliche (artt. 128, comma 6 e 153, comma 1 del Codice) e ai contenuti necessari che lo stesso debba contenere (art. 14 del D.P.R. 5 ottobre 2010 n. 207 – Regolamento di esecuzione e attuazione del Codice); inoltre numerose linee guida sono state pubblicate negli ultimi anni per un corretto approccio alle procedure di partenariato pubblico privato. Il basso tasso di aggiudicazione dei contratti di concessione di lavori pubblici è spesso imputabile

sia a fattori relativi alla mancanza di adeguate analisi di pre-fattibilità e valutazioni *ex ante* (ad esempio, a inadeguate analisi della domanda, a una non corretta individuazione della tariffa da applicare all'utente finale o al contributo che la pubblica amministrazione deve corrispondere al privato a fronte del servizio offerto e, in generale, all'equilibrio economico finanziario del progetto), sia alla lunghezza dei tempi di aggiudicazione, con riferimento particolare alla procedura su proposta privata a doppia gara.

Per quanto concerne i *financial closing*, invece, nel 2012 ne è stato registrato uno solo di importo superiore a 10 milioni di euro, rispetto ai 3 dello scorso anno registrati da *EPEC*. Le ragioni di tale elevata mortalità dei progetti in PPP vanno ricercate nella complessità e nella lentezza delle procedure, anche in relazione ad un'elevata instabilità normativa, nella carenza di *expertise* all'interno delle pubbliche amministrazioni, nella numerosità delle prescrizioni e dei contenziosi e, infine, nella scarsità di finanziamenti sia pubblici, che privati.

Per rilevare l'effettivo stato di avanzamento delle operazioni di partenariato pubblico privato, l'UTFP aveva avviato lo scorso anno un monitoraggio delle opere assistite tra il 2002 e il 2012, che aveva fatto emergere da un lato che circa il 70 per cento delle operazioni sottoposte all'UTFP e oggetto di bandi di gara di PPP è giunto all'aggiudicazione, segnalando l'effetto positivo dell'attività di assistenza tecnica, e dall'altro che, per diverse importanti opere, i cantieri sono stati avviati prima ancora del raggiungimento del *financial closing*, grazie a prestiti ponte e altre forme di finanziamento. Conseguentemente è da ritenersi che, in Italia, il *financial closing* non è l'esclusivo momento determinante per l'individuazione della fase realizzativa dell'opera in *project financing*.

Al fine di superare e interpretare correttamente le criticità relative alla fase del *financial closing*, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica ha stipulato una convenzione con il Cresme avente ad oggetto la prestazione di servizi da parte di tale società, finalizzata alla creazione di una banca dati sul partenariato pubblico

privato, strumentale all'attività del Dipartimento e in particolare dell'UTFP, con particolare riferimento alle fasi successive all'aggiudicazione. Per rendere efficace tale monitoraggio, l'UTFP e il Cresme hanno collaborato per la predisposizione di una scheda di progetto, con i dati *target* da inserire nel *database* per ogni singola opera. L'obiettivo è quello di raggiungere per il prossimo anno la completezza del *database* al fine di poter valutare l'effettivo stato di avanzamento lavori dei progetti nell'intero panorama del partenariato pubblico privato italiano, nonché reperire informazioni statisticamente rilevanti con riferimento ai dati relativi ai *financial closing* raggiunti nel mercato.

1 IL MERCATO DEL PPP

1.1 L'andamento del mercato del PPP in Europa

Nel 2012, in Europa, 66 operazioni di Partenariato Pubblico Privato hanno raggiunto il *closing* finanziario, per un importo complessivo di circa 11,7 miliardi di euro. Tali valori sono i più bassi registrati nell'ultimo decennio di mercato europeo del PPP (2003-2012), con un *trend* sostanzialmente decrescente a partire dal 2007.

In particolare, rispetto all'anno 2011, l'anno appena trascorso ha fatto emergere un significativo decremento delle transazioni sia in termini di numerosità (-21 per cento), sia con riguardo agli importi (-35 per cento): il 2011 ne ha registrate infatti 84, per un importo pari a circa 17,9 miliardi di euro¹.

Come già accaduto nell'ultimo biennio, i contratti di finanziamento di importo superiore a 500 milioni di euro hanno rappresentato più del 50 per cento del valore totale del mercato del PPP europeo. Sono stati 4 i *financial closing* che hanno superato tale soglia: l'Alta Velocità *Nimes-Montpellier* (1,8 miliardi di euro) e il *Tribunal de Grande Instance de Paris* (563 milioni di euro) in Francia; l'estensione del *Rotterdam World Gateway* nei Paesi Bassi (720 milioni di euro), nonché, il Programma *Intercity Express* (Fase 1) promosso dal Dipartimento dei Trasporti del Regno Unito e finanziato per un importo pari a 3,2 miliardi di euro, il quale ha rappresentato da solo circa il 27 per cento del valore totale dei contratti di finanziamento.

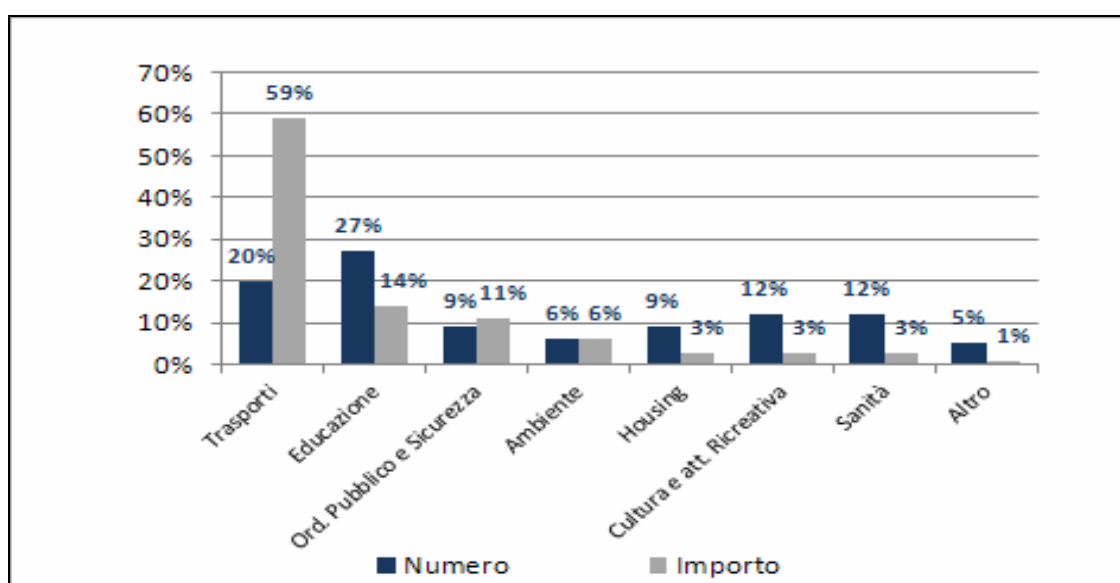
Anche a fronte di tale Programma, la Gran Bretagna ha dominato il mercato del PPP europeo nel 2012, rilevando sul proprio territorio quasi la metà del valore delle transazioni continentali e superando la Francia e i Paesi Bassi. I mercati britannico (26 contratti) e francese (22 contratti), seguiti da quello della Germania (6 contratti), hanno nondimeno confermato la propria vivacità in termini di numerosità

¹ Fonte: EPEC, *Market Update. Review of the European PPP Market in 2012*, in www.eib.org/epec. Le rilevazioni in oggetto riguardano progetti di importo superiore ai 10 milioni di euro.

dei contratti, rispetto al 2011. La Spagna, il Belgio e i Paesi Bassi hanno raggiunto 3 *closing* finanziari ciascuno, mentre un contratto di finanziamento è stato concluso dall'Italia, uno dall'Irlanda e uno dal Portogallo: in totale 9 paesi hanno dunque raggiunto, nel 2012, la chiusura di almeno un contratto di finanziamento.

Dal punto di vista settoriale, il comparto *education* ha registrato, come nel 2011, il maggior numero di chiusure di contratti di finanziamento. Sebbene tale settore si confermi il più attivo, rispetto al 2010 ha visto una diminuzione di circa il 50 per cento del numero dei contratti. Tredici operazioni hanno, invece, raggiunto il *financial closing* nel settore dei trasporti, che si è attestato come di consueto al primo posto in termini di valore, rappresentando il 59 per cento del mercato (cfr. Figura 1).

**Figura 1 : Mercato europeo del PPP 2012 – ripartizione percentuale per settori
Importo e numerosità dei contratti di finanziamento**



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

La crisi finanziaria internazionale del 2007, nata nel comparto dei mutui *subprime* statunitense, e la successiva instabilità economica e finanziaria europea, aggravata dalla crisi di fiducia sui debiti pubblici dell'eurozona a partire dall'estate del 2011, hanno contribuito a definire le difficoltà incontrate dagli istituti di credito e dai

mercati finanziari nel supportare le operazioni di PPP in Europa nell'ultimo quinquennio. Tali difficoltà hanno contribuito a causare il sostanziale *trend* negativo dei dati relativi alla chiusura dei contratti di finanziamento degli ultimi anni, evidenziato dal 2007 in poi, facendo registrare il proprio *floor* nel 2012.

Il 2012 si è caratterizzato, peraltro, per l'aumento medio, rispetto al 2011, di 70 punti base di margine richiesto sui finanziamenti bancari concessi a titolo di *senior debt* (i.e. fase di costruzione: i margini sui tassi di finanziamento si sono attestati, in media, sui 300 *bps*), mentre la durata dei finanziamenti stessi ha sostanzialmente mantenuto nel 2012 la propria media rispetto all'anno precedente (circa 21 anni).²

I finanziamenti pubblici e le garanzie statali hanno riguardato soltanto 5 progetti dei 66 giunti al *closing* finanziario.

1.2 Analisi del mercato del PPP in Italia

Il presente paragrafo presenta un'analisi dell'andamento del mercato del PPP italiano nel 2012, contestualizzato nel più ampio riferimento del mercato nazionale delle opere pubbliche.

Come di consueto nelle relazioni annuali dell'UTFP degli ultimi anni, nel dare conto dell'andamento dell'intero mercato del PPP italiano, particolare attenzione è riservata al dettaglio dei dati relativi alle concessioni di lavori pubblici, in quanto principale strumento contrattuale di PPP in Italia.

Il 2012 ha segnato l'anno del raggiungimento del valore più basso registrato nell'ultimo decennio per quanto riguarda l'importo delle gare bandite nell'intero mercato delle opere pubbliche italiano.

² Tuttavia nel corso dell'anno i tassi dei mercati finanziari sono calati riflettendo il progressivo allentamento delle preoccupazioni relative al debito sovrano in Europa

Dopo essersi stabilizzato intorno ai 30 miliardi di euro negli anni 2010 e 2011, l'importo totale dei lavori messi a gara è, infatti, sceso bruscamente di circa il 21 per cento nel 2012, per raggiungere la quota minima dal 2002 a oggi, pari a circa 24 miliardi di euro, a fronte del picco massimo che era stato raggiunto nel 2004, di circa 37 miliardi di euro.

In termini di importo di bandi pubblicati, i contratti di PPP hanno pesato nel 2012 circa il 35 per cento del totale delle opere pubbliche; in tale contesto i contratti di concessione di costruzione e gestione hanno pesato sul valore totale dei bandi di PPP pubblicati per il 63 per cento del mercato del PPP, mentre, tra le altre forme di partenariato pubblico privato (tra cui partenariato societario - società miste per l'esercizio di servizi pubblici, sponsorizzazioni e contratto di disponibilità), le concessioni di servizi hanno rappresentato il 33 per cento del valore totale dei bandi nel mercato del PPP.³

I progetti banditi

L'importante flessione registrata nell'anno 2012 nel valore delle opere bandite nell'intero mercato delle opere pubbliche è senza dubbio da riferirsi anche alla forte diminuzione registrata nel valore degli importi dei bandi nel comparto del PPP: l'importo totale delle operazioni bandite in PPP ha avuto tra il 2011 e il 2012 una variazione ancor più negativa rispetto all'andamento delle opere pubbliche, subendo una diminuzione di circa il 37 per cento: passando dai circa 13,2 miliardi di euro del 2011, ai circa 8,3 miliardi di euro del 2012.

L'importo dei bandi in PPP ha evidenziato una variazione negativa, negli ultimi 10 anni, in altre tre occasioni (*i.e.* 2003/04, 2006/07 e 2008/09) - in tutti gli altri casi l'andamento è sempre stato crescente. In due (2003/04 e 2006/07), di queste tre

³ Fonte del presente paragrafo: CRESME Europa Servizi e www.infopieffe.it promosso da Unioncamere, Dipe-Utff e Ance e realizzato dal CRESME, aggiornamento dati aprile 2013.

occasioni, l'importo dei bandi in PPP è diminuito più di quello del totale delle opere pubbliche (2006/07), o ha avuto una variazione inversa (2003/04).

Nel 2012, il valore dei bandi in PPP è crollato, dunque, di circa 4,9 miliardi di euro rispetto al 2011: un ruolo importante lo ha giocato la drastica riduzione dell'importo delle concessioni di lavori a iniziativa pubblica. La principale ragione di tale dinamica è da ricercarsi sia nel fatto che il 2011 si era caratterizzato per la presenza di due opere di importo eccezionale come la realizzazione del Corridoio Roma-Latina e collegamento Cisterna Valmontone (2,7 miliardi di euro) e la manutenzione straordinaria dell'A22 – Autostrada del Brennero (3 miliardi di euro) bandite con tale procedura, sia nella più generale diminuzione delle opere di importo maggiore di 50 milioni di euro (che dal punto di vista numerico sono diminuite di circa il 37 per cento).

Il peso in termini di valore dei bandi relativi alle concessioni di lavori pubblici (circa 5,2 miliardi di euro) rispetto al totale dei bandi di gara per opere pubbliche, è passato dal 30 per cento nel 2011 al 22 per cento del 2012 (cfr. Tabella 1); il valore dell'intero mercato dei bandi di PPP sul totale delle opere pubbliche è passato dal 43 per cento al 35 per cento. In tale contesto, la Figura 2 mostra l'eccezionalità dell'anno 2011 nel *trend* degli ultimi 5 anni.

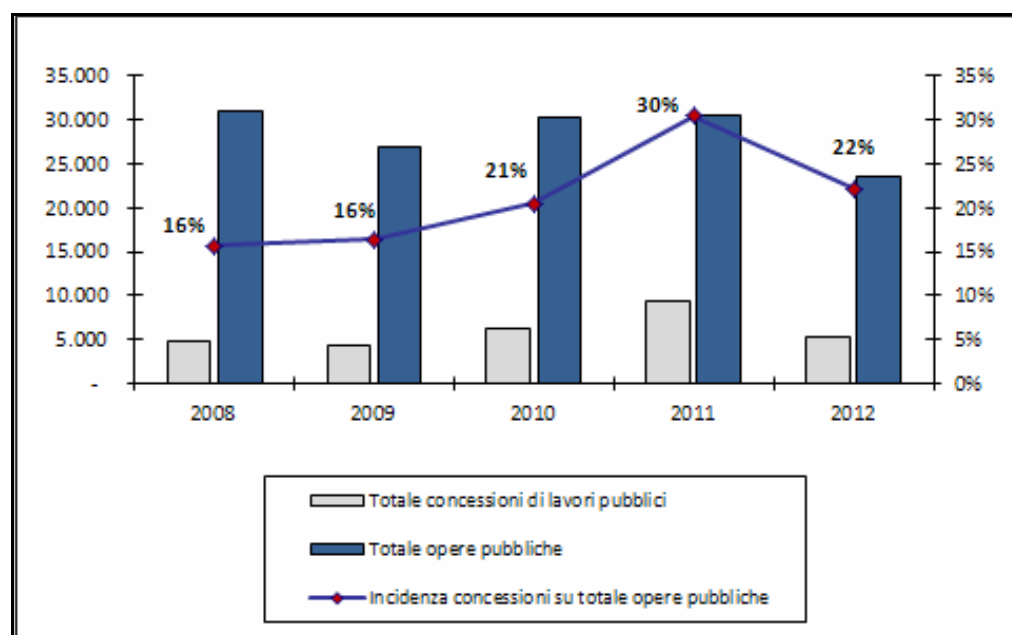
Tabella 1 – Incidenza del valore delle concessioni di lavori pubblici bandite sul valore dei bandi per le opere pubbliche (2008-2012)⁴

	2008	2009	2010	2011	2012
Gare di Concessione di lavori pubblici su proposta promotore	4.201	2.946	4.219	1.716	2.453
Gare di Concessione di lavori pubblici su proposta stazione appaltante	674	1.469	2.009	7.593	2.770
Totale concessioni di lavori pubblici	4.875	4.415	6.228	9.309	5.223
Totale opere pubbliche	31.095	26.882	30.310	30.580	23.530
Incidenza concessioni su totale opere pubbliche	16%	16%	21%	30%	22%

valori degli importi in milioni di euro

Fonte: elaborazioni UTFP su dati CRESME

Figura 2 – Confronto tra il valore dei bandi di concessione di lavori pubblici e il totale dei bandi per le opere pubbliche (2008 - 2012)



Fonte: elaborazioni UTFP su dati CRESME

⁴ I dati relativi agli anni precedenti il 2012, esposti nella presente Relazione, differiscono da quelli presentati nella Relazione Annuale sull'attività dell'UTFP nell'anno 2011 in quanto recepiscono gli aggiustamenti operati a consuntivo dal Cresme.

La numerosità dei bandi in PPP, nel 2012, è invece aumentata dell'11 per cento, rispetto al 2011: da circa 2.800 avvisi a circa 3.100 avvisi. Tale numerosità è dovuta in particolare alle operazioni bandite dai Comuni.

Il numero degli avvisi per le concessioni di lavori pubblici è aumentato da 523 a 821 tra il 2011 e il 2012, arrivando a rappresentare circa il 26 per cento della numerosità di bandi del mercato del PPP, contro il 19 per cento dell'anno precedente. Nonostante la flessione registrata negli importi delle opere bandite sia nel mercato del PPP, sia nell'intero mercato delle opere pubbliche, l'aumento della numerosità dei bandi in PPP segnala un aumento della domanda da parte delle amministrazioni per l'utilizzo di tali procedure.

Sono cresciute numericamente sia le concessioni su proposta delle stazioni appaltanti (698) *ex art. 143* del Codice dei contratti pubblici, sia i bandi su iniziativa privata (123) *ex art. 153*, tra i quali è da notare l'intensificazione dell'utilizzo della procedura *ex comma 19*, riferita a progetti non presenti nella programmazione dei lavori pubblici delle amministrazioni aggiudicatrici, modificata dal DL n. 70 del 13 maggio 2011 (c.d. "Decreto Sviluppo"), in vigore da luglio 2011. Si è invece ridotto il peso delle procedure a fase unica prevista dall'*art. 153* del Codice, con una parallela leggera flessione della numerosità dei bandi a doppia fase, come mostrato dai dati della Tabella 2.

Tabella 2 – Bandi per concessioni di lavori pubblici pubblicati nel 2012 e confronto con il 2011

Procedura	2011		2012	
	Numero	Importo	Numero	Importo
Gare di Concessione di lavori pubblici su proposta promotore	111	1.716	123	2.454
<i>Gara ex art 153 fase unica</i>	89	709	81	418
<i>Gara ex art 153 doppia fase (fase II)</i>	19	994	17	1982
<i>Gara ex art 153 commi 16-18</i>	0	0	3	8
<i>Gara ex art 153 comma 19</i>	3	13	22	46
Gare di Concessione di lavori pubblici su proposta stazione appaltante	412	7.593	698	2.770
Totale	523	9.309	821	5.224

valori degli importi in milioni di euro

Fonte: elaborazioni UTFP su dati CRESME

La Tabella 2 mostra che l'importo medio delle operazioni bandite con la procedura ex art. 143 del Codice, di quelle a fase unica e degli avvisi che hanno seguito le procedure ex commi 16-18 e 19 dell'art. 153 del Codice si è rivelato minore o al massimo pari a circa 5 milioni di euro, valore che rappresenta la metà dell'importo minimo per i censimenti di EPEC. Le procedure ex comma 15 art. 153, a doppia fase, si sono invece caratterizzate per un importo medio di 116 milioni di euro, pari a circa il doppio di dell'anno precedente.

Si conferma, dunque, come gli scorsi anni la preferenza delle amministrazioni per la procedura a iniziativa privata con doppia gara per operazioni di importo elevato e tendenzialmente più complesse. Tale procedura permette infatti alle amministrazioni, nel corso della seconda fase della gara, di rivedere e affinare il progetto e le condizioni economiche relative ai costi o alla contribuzione pubblica in conto investimenti o agli eventuali canoni. La procedura con gara unica, introdotta nel 2008 dal Terzo correttivo del Codice dei contratti pubblici⁵, risulta invece

⁵ Il Terzo decreto correttivo del Codice dei Contratti Pubblici è il D.lgs. 11 settembre 2008, n. 152, entrato in vigore il 17 ottobre 2008.

preferita per i progetti di piccola e media dimensione, più semplici e che si prestano a essere aggiudicati in tempi ridotti.

A livello settoriale, nel 2012 si sono confermati i numeri emersi gli scorsi anni. Il settore delle *utilities* (energia, gas, acqua, telecomunicazioni) è quello in cui si è concentrato il maggior numero di concessioni di lavori pubblici: nel 2012 circa il 72 per cento dei progetti è stato bandito in tale comparto (rappresentava circa il 52 per cento nel 2011). Sempre come accaduto nel 2011, gli impianti sportivi, i cimiteri e i parcheggi sono i settori maggiormente interessati dopo le *utilities*.

In termini di valore delle operazioni bandite, il settore dei trasporti ha pesato per il 74 per cento circa del totale (Tabella 3 e Figura 3).

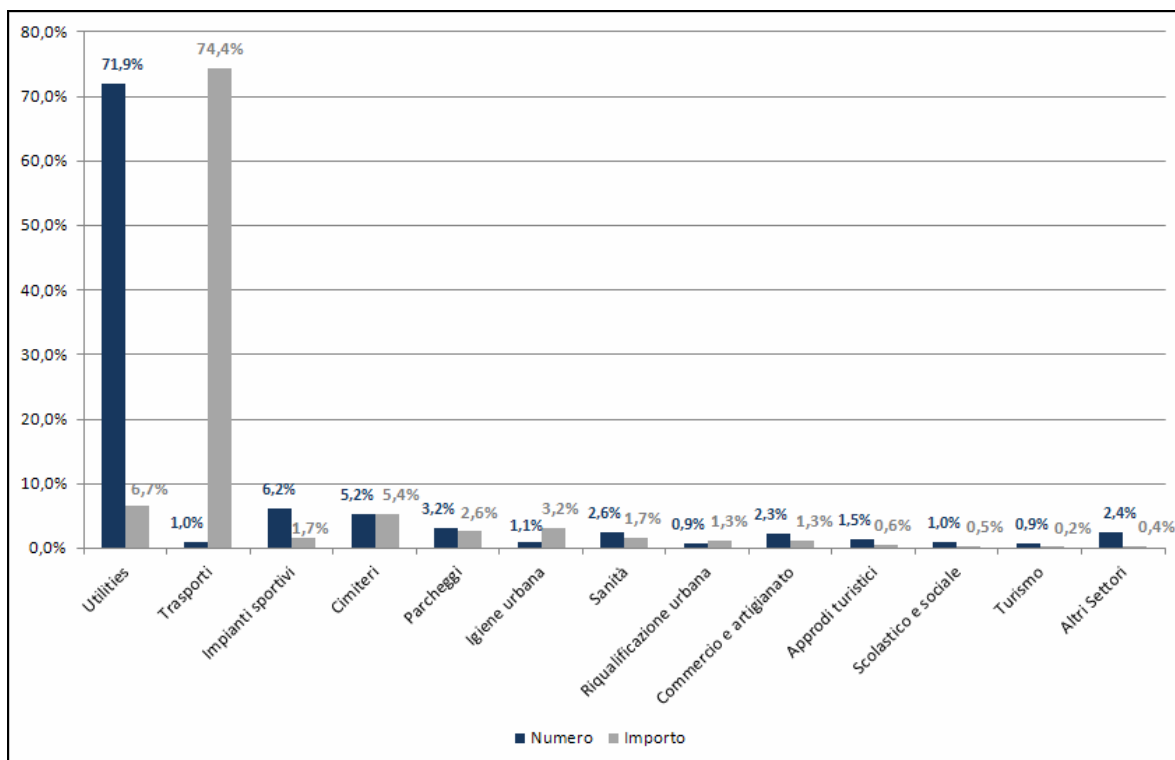
Tabella 3 – Distribuzione settoriale dei bandi per concessioni di lavori pubblici pubblicati nel 2012

Settore	2012		
	Numero	Importo	Importo medio
Utilities	590	351	0,6
Approdi turistici	12	29	2,4
Arredo urbano e verde pubblico	7	3	0,4
Beni culturali	0	0	0
Centri polivalenti	1	nd	nd
Cimiteri	43	282	6,6
Commercio e artigianato	19	68	3,6
Direzionale	1	3	3,0
Igiene urbana	9	168	18,7
Impianti sportivi	51	88	1,7
Parcheggi	26	137	5,3
Riqualificazione urbana	7	68	9,7
Sanità	21	91	4,3
Scolastico e sociale	8	24	3,0
Tempo libero (teatri, cinema)	6	3	0,5
Trasporti	8	3.884	485,5
Turismo	7	13	1,9
Varie	5	10	2,0
TOTALE	821	5.222	6,36

valori degli importi in milioni di euro

Fonte: elaborazioni UTFP su dati CRESME

Figura 3 – Distribuzione percentuale dei bandi per concessioni di lavori pubblici pubblicati nel 2012 tra i diversi settori⁶



Fonte: elaborazioni UTFP su dati CRESME

Le aggiudicazioni

Nel 2012, a livello di intero mercato del PPP, si è registrata una diminuzione di circa il 19 per cento del numero di contratti aggiudicati, cui ha corrisposto un importo più che dimezzato in termini di valore dei contratti: in particolare, i contratti aggiudicati sono scesi da circa 8,3 miliardi di euro a circa 3,9 miliardi di euro. L'importo medio delle opere in PPP si è attestato intorno ai 7 milioni di euro, sempre al di sotto della soglia fissata da EPEC per le proprie rilevazioni.

⁶ La categoria "Altri settori" include : Beni culturali, Centri polivalenti, Direzionale, Arredo Urbano e Verde Pubblico, Tempo Libero e Varie, rappresentati in Tabella 4.

In tale contesto è da segnalare un'aggiudicazione avente ad oggetto un'opera da realizzare mediante il nuovo istituto del contratto di disponibilità (art. 160-ter del Codice dei contratti pubblici) del valore di 14 milioni di euro.⁷ Il valore delle aggiudicazioni per le concessioni di servizi è raddoppiato rispetto al 2011.

Come visto per le gare bandite, rispetto al 2011, si assistito nel 2012 a un moderato aumento della numerosità dei contratti di concessione di lavori aggiudicati e a una drastica riduzione del valore degli stessi (cfr. Tabella 4): si è registrata una importante diminuzione degli importi delle aggiudicazioni sia con la procedura ex art. 153, sia con la procedura ex art. 143 del Codice dei contratti pubblici.

Tabella 4 – Aggiudicazioni di contratti di concessione di lavori pubblici nel 2012 e confronto con il 2011

Procedura	2011		2012	
	Numero	Importo	Numero	Importo
Gare di Concessione di lavori pubblici su proposta promotore	42	2.142	55	562
<i>Gara ex art 153 fase unica</i>	27	981	37	413
<i>Gara ex art 153 doppia fase (fase II)</i>	15	1.161	9	117
<i>Gara ex art 153 commi 16-18</i>	0	0	1	2
<i>Gara ex art 153 comma 19</i>	0	0	8	30
Gare di Concessione di lavori pubblici su proposta stazione appaltante	106	2.812	122	448
Totale	148	4.954	177	1.010
<i>valori degli importi in milioni di euro</i>				

Fonte: elaborazioni UTFP su dati CRESME

Le norme del Codice prevedono ormai solide previsioni in relazione allo studio di fattibilità ai fini della programmazione delle opere pubbliche (artt. 128, comma 6 e 153, comma 1 del Codice) e ai contenuti necessari che lo stesso debba contenere

⁷ Si tratta della costruzione e messa a disposizione a favore del Comune di Massarosa di un complesso scolastico nella località Piano di Conca.

(art. 14 del D.P.R. 5 ottobre 2010 n. 207 – Regolamento di esecuzione e attuazione del Codice); inoltre numerose linee guida sono state pubblicate per un corretto approccio alle procedure di partenariato pubblico privato. Il basso tasso di aggiudicazione dei contratti di concessione di lavori pubblici è, ad ogni modo, spesso imputabile sia a fattori relativi alla mancanza di adeguate analisi di prefattibilità e valutazioni *ex ante* (in particolare relative all'equilibrio economico finanziario del progetto), sia alla lunghezza dei tempi di aggiudicazione, con riferimento particolare alla procedura su proposta privata a doppia gara.

Negli ultimi anni si è registrata una diminuzione di tali tempi, in particolare dopo il terzo Decreto Correttivo del Codice dei Contratti Pubblici (2008). Il tempo medio che è intercorso, nel 2012, tra la pubblicazione del bando e l'aggiudicazione di un contratto di concessione di lavori pubblici in Italia è stato pari a 245 giorni.

Le fasi successive all'aggiudicazione

In Italia nel 2012 si è registrata la chiusura di un contratto di finanziamento, di importo superiore a 10 milioni di euro.⁸

Tale dato deve essere inserito nel contesto dell'andamento negativo dei valori del mercato italiano del PPP (sia con riferimento agli importi delle opere bandite, sia con riferimento al valore dei contratti aggiudicati), e nel più generale contesto del mercato europeo descritto nel primo paragrafo del presente capitolo. Inoltre, il mercato italiano del PPP si caratterizza per la prevalenza di progetti di piccola e media dimensione; i settori maggiormente vivaci sono, infatti, quello delle *utilities*, dei parcheggi, degli impianti sportivi e dei cimiteri (cfr. paragrafo "I Progetti banditi"): si tratta spesso di opere caratterizzate da importi inferiori al valore di 10 milioni di euro, banditi da Amministrazioni locali e realizzati da operatori che ricorrono a forme di finanziamento (es. finanziamenti c.d. *corporate*) meno onerose

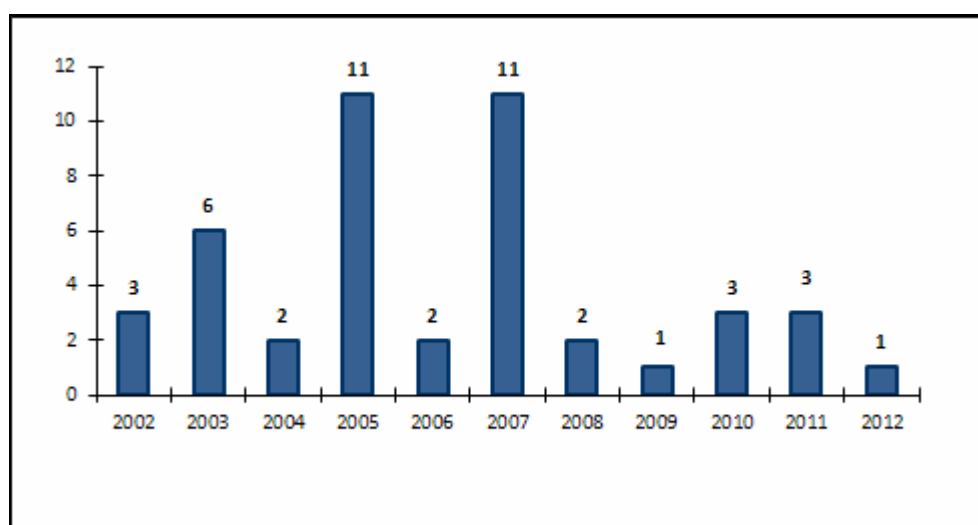
⁸ Fonte: EPEC, *Market Update*, 2012

sia in termini di costi di strutturazione del finanziamento, che di complessità della contrattualistica richiesta.

La Figura 4 mostra l'andamento del numero dei contratti di finanziamento di PPP in Italia censiti da EPEC, tra il 2002 e il 2012.

Figura 4 – Distribuzione dei *financial closing* in Italia (2002-2012)

Numero di progetti di importo superiore a 10 milioni di euro



Fonte: elaborazioni UTFP su dati EPEC

La fase del *financial closing* si caratterizza per essere particolarmente critica nel panorama del mercato italiano. Già nel 2011 l'UTFP aveva avviato una collaborazione con l'Associazione Bancaria Italiana (ABI) e con la Banca d'Italia con l'obiettivo di censire i contratti di finanziamento per operazioni di PPP sottoscritti annualmente nel nostro Paese. Tuttavia, la disponibilità del solo dato aggregato non ha consentito una piena conoscenza del mercato e, in particolare, la piena comprensione delle caratteristiche dei finanziamenti accordati alle diverse tipologie di operazioni di PPP e gli eventuali relativi ostacoli alla conclusione del finanziamento.

Per rilevare l'effettivo stato di avanzamento delle operazioni di partenariato pubblico privato l'UTFP aveva, inoltre, avviato lo scorso anno un monitoraggio delle opere assistite tra il 2002 e il 2012.

Tale monitoraggio ha fatto emergere due dati particolarmente rilevanti:

- ✓ in primo luogo, è emerso che circa il 70 per cento delle operazioni sottoposte all'UTFP e oggetto di bandi di gara di PPP è giunto all'aggiudicazione, segnalando l'effetto positivo dell'attività di assistenza tecnica, soprattutto nella fase che precede la predisposizione degli atti di gara.
- ✓ In secondo luogo, si è rilevato che, per diverse importanti opere, i cantieri sono stati avviati grazie a prestiti ponte e altre forme di finanziamento, con l'effetto di non poter più considerare il *financial closing* come esclusivo momento determinante per l'individuazione della fase realizzativa dell'opera in *project financing*.

Al fine di superare e interpretare correttamente le criticità relative alla fase del *financial closing*, continuando sulla via tracciata dalle collaborazioni istituzionali citate e dal lavoro dell'UTFP sul monitoraggio delle proprie opere, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica ha stipulato una convenzione con il Cresme avente ad oggetto la prestazione di servizi da parte di tale società, finalizzata alla creazione di una banca dati sul partenariato pubblico privato, strumentale all'attività del Dipartimento e in particolare dell'UTFP, con particolare riferimento alle fasi successive all'aggiudicazione.

Tale convenzione prevede, tra l'altro, un monitoraggio da parte del Cresme sullo stato di avanzamento delle opere in PPP aggiudicate nel periodo 2002-2011, sullo stato di avanzamento gare di concessioni di lavori pubblici, contratti di *leasing* e di disponibilità oltre che parte delle concessioni di servizi, bandite nel periodo 2002-2011 non ancora aggiudicate al 30 giugno 2012, nonché l'aggiornamento del quadro

complessivo delle operazioni in PPP bandite e aggiudicate successivamente al 30 giugno 2012.

Al fine di rendere efficace tale monitoraggio, l'UTFP e il Cresme hanno collaborato per la predisposizione di una scheda di progetto, con i dati *target* da inserire nel *database* per ogni singola opera, contenente gli elementi procedurali e progettuali, nonché i dati economico finanziari ritenuti rilevanti. Tali dati riguardano ad esempio: il dettaglio di gara, l'ambito territoriale, la fase dell'opera, i principali elementi contrattuali ed eventuali atti aggiuntivi, anche con riferimento ai contributi pubblici eventualmente previsti in conto investimenti e in conto gestione, i principali indicatori economico finanziari del progetto (TIR, VAN, *DSCR*), i dati riguardanti la chiusura del finanziamento bancario, nonché l'effettivo stato avanzamento lavori.

L'obiettivo è quello di raggiungere per il prossimo anno la completezza del *database* al fine di poter valutare l'effettivo stato di avanzamento lavori dei progetti nell'intero panorama del partenariato pubblico privato italiano, nonché informazioni statisticamente rilevanti con riferimento ai dati relativi ai *financial closing* raggiunti nel mercato.

2 L'ATTIVITÀ DI ASSISTENZA ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

2.1 Le iniziative oggetto di assistenza

Nel corso del 2012 l'Unità ha fornito assistenza a 36 pubbliche amministrazioni. L'assistenza ha riguardato complessivamente 38 istanze, tra richieste di esame di progetti e risposte a specifici quesiti (cfr. Tabella 5).

Si è registrato un decremento di richieste correlabile alla più generale flessione che ha caratterizzato il mercato del PPP; ciò sia per le difficoltà dei concessionari di ottenere finanziamenti bancari, sia per i ritardi delle amministrazioni nei pagamenti, oltre che per il clima di incertezza economica.

Al contempo, gli ultimi orientamenti normativi vanno nella direzione di sollecitare e incentivare maggiormente questa modalità di finanziamento di opere, pertanto, nel prossimo futuro il *trend* potrebbe invertirsi.

Tabella 5 - Iniziative oggetto dell'attività di assistenza dell'UTFP nel 2012

n.	REGIONE SEDE OPERE	P.A. RICHIEDENTE	SETTORE	PROGETTO	FASE ASSISTENZA	Investimento	Abitanti
1	Piemonte	Comune di Venaria Reale	Edilizia Sociale e Pubblica	Attuazione del piano delle aree mercatali e contestuale realizzazione del progetto Movicentro e della sistemazione del Viale Budiani	Programmazione intervento	19.700.000	34.859
2	Lombardia	Comune di Villa Cortese	Edilizia Scolastica	Realizzazione scuola primaria e struttura socio ambientale	Fase di gara	N.D.	6.216
3	Lombardia	Comune di Corbetta	Edilizia Sanitaria	Nuova Residenza Sanitaria Assistenziale di Corbetta	Programmazione intervento	9.300.000	17.365
4	Lombardia	Comune di Azzano San Paolo	--	Contratto di Leasing finanziario	Fase di gara	N.D.	7.685
5	Friuli Venezia Giulia	Comune di Trieste	Edilizia Sociale e Pubblica	Riqualificazione urbana	Fase di gara	N.D.	201.195
6	Trentino Alto Adige	Cassa del Trentino	Edilizia Sanitaria	Nuovo polo ospedaliero del Trentino da realizzare mediante il ricorso alla Finanza di Progetto	Fase di gara	332.860.000	n.d.
7	Veneto	Provincia di Vicenza	Trasporti & Viabilità	Realizzazione superstrada a pedaggio	Programmazione intervento	165.000.000	n.d.

n.	REGIONE SEDE OPERE	P.A. RICHIEDENTE	SETTORE	PROGETTO	FASE ASSISTENZA	Investimento	Abitanti
8	Veneto	ASL 9 Treviso	Edilizia sanitaria	Realizzazione della Cittadella sanitaria presso il presidio ospedaliero di Treviso ed alla gestione di alcuni servizi non sanitari	Valutazione proposta	N.D.	n.d.
9	Veneto	Provincia di Vicenza	--	quesito sull'applicabilità art. 153 comma 1 D. lgv. 163/2006	Programmazione intervento	N.D.	14.103
10	Emilia Romagna	Comune di Montecchio Emilia	--	Contratto di disponibilità	Programmazione intervento	2.000.000	10230
11	Toscana	Azienda servizi igiene urbana S.p.A. Piombino	Energia & Ambiente	Reingegnerizzazione dell'impianto di trattamento dei rifiuti di Ischia di Crociano nel Comune di Piombino	Fase di gara	N.D.	n.d.
12	Toscana	Azienda Ospedaliera USL 4 Prato (SIOR)	Edilizia sanitaria	Convenzione di costruzione e gestione del progetto 4 nuovi ospedali della Toscana (Prato Pistoia Lucca e delle Apuane)	Esecuzione contratto	N.D.	n.d.
13	Toscana	Comune di Arezzo	Impianti sportivi e strutture	Realizzazione Foresteria dell'Atleta	Esecuzione contratto	N.D.	100.734
14	Toscana	Regione Toscana	Trasporti & Viabilità	Ammodernamento Firenze-Pisa-Livorno	Fase di gara	1.000.000.000	n.d.
15	Lazio	Comune di Colferro	Porti & Logistica	Piattaforma logistica slim Colferro	Programmazione intervento	N.D.	22.142
16	Lazio	Roma Metropolitane	Trasporti & Viabilità	Realizzazione linea D della metropolitana	Fase di gara	3.400.000.000	2.641.930
17	Lazio	Contratti Pubblici INPS	Impianti sportivi e strutture ricettive	Realizzazione e valorizzazione di 4 centri Vacanza in PF	Fase di gara	N.D.	n.d.
18	Lazio	Comune di Roma	Parcheggi	Realizzazione in project financing di parcheggi in Via Guido Reni e Viale Tito Labieno	Esecuzione contratto	19.700.000	2.641.930
19	Lazio	Comune di Roma	Parcheggi	Realizzazione di parcheggi in Via Tripoli	Esecuzione contratto	N.D.	2.641.930
20	Lazio	Comune di Velletri	Parcheggi	Realizzazione parcheggio multipiano Comune di Velletri	Fase di gara	N.D.	53.544
21	Lazio	Provincia di Frosinone	Edilizia Scolastica	Complesso scolastico nella Provincia di Frosinone	Programmazione intervento	N.D.	n.d.
22	Lazio	Regione Lazio	Edilizia Sociale e Pubblica	Museo delle vittime del terrorismo	Programmazione intervento	N.D.	n.d.
23	Lazio	Comune di Latina	Strutture cimiteriali	Ampliamento Cimitero	Esecuzione contratto	46.900.000	118.931
24	Lazio	Ministero della Difesa	Energia & Ambiente	Concessione per la progettazione definitiva ed esecutiva, la costruzione e la gestione impianti fotovoltaici - Aeroporto Centocelle	Programmazione intervento	13.006.617	n.d.
25	Marche	Comune di San Severino Marche	Energia & Ambiente	Impianti fotovoltaici	Programmazione intervento	N.D.	12.896
26	Molise	Comune di Montenero di Bisaccia	Edilizia Scolastica	Complesso scolastico nel Comune di Montenero di Bisaccia	Programmazione intervento	7.043.395	6.813
27	Campania	Comune di Montecorvino Pugliano	--	Quesito applicazione art. 153 del Codice dei Contratti	Valutazione proposta	N.D.	798

n.	REGIONE SEDE OPERE	P.A. RICHIEDENTE	SETTORE	PROGETTO	FASE ASSISTENZA	Investimento	Abitanti
28	Puglia	Comune di Taranto	Strutture Cimiteriali	Concessione Progettazione e costuzione ampliamento e gestione cimitero comunale di Taranto sito in Talsano	Programmazione intervento	9.953.825	198.714
29	Puglia	Comune di Taranto	Edilizia Sociale e Pubblica	Palazzo degli Uffici di Taranto	Esecuzione contratto	33.200.000	198.714
30	Puglia	Comune di Corigliano d'Otranto	Edilizia Sociale e Pubblica	Ristrutturazione immobile da adibire ad ostello	Programmazione intervento	N.D.	5.916
31	Calabria	Comune di Lamezia Terme	Parcheggi	Parcheggio interrato nel centro di Nicastro	Valutazione proposta	9.700.000	71.286
32	Sicilia	Comune di Letojanni	Porti & Logistica	Porto turistico di Letojanni	Programmazione intervento	33.000.000	2.795
33	Sicilia	Comune di Troina	Impianti sportivi e strutture	Piscina e centro benessere	Programmazione intervento	N.D.	9.639
34	Sicilia	Comune di Palermo	Parcheggi	Parcheggi sotterranei Multipiano V.E. Orlando nella Città di Palermo	Esecuzione contratto	15.386.550	655.604
35	Sicilia	Comune di Ragusa	Porti & Logistica	Porto turistico marina di Ragusa	Esecuzione contratto	N.D.	69.779
36	Sicilia	Comune di Maniace Catania	Strutture Cimiteriali	Ampliamento e gestione strutture cimiteriali	Valutazione proposta	N.D.	3.636
37	Sicilia	Procura Generale della Repubblica di Catania	Parcheggi	Parcheggi interrati	Esecuzione contratto	N.D.	n.d.
38	Sardegna	Comune di Cagliari	Edilizia Sociale e Pubblica	Affidamento della gestione di servizi di spazi culturali	Programmazione intervento	N.D.	149.664

Fonte: richieste di assistenza all'UTFP da parte di Amministrazioni Pubbliche

In continuità con gli scorsi anni, le amministrazioni che hanno maggiormente fruito dell'assistenza dell'UTFP sono state quelle comunali, alle quali è stato reso il 63 per cento del totale dei pareri (24 in valore assoluto); a seguire le aziende sanitarie locali, le amministrazioni centrali, le regioni e le province.

Come negli anni scorsi, la maggior parte delle richieste di assistenza è pervenuta dalle amministrazioni comunali con meno di 50 mila abitanti (il 58 per cento). Sebbene il 98,2 per cento dei comuni italiani abbia meno di 50.000 abitanti, la popolazione che vi risiede risulta pari al 67 per cento⁹.

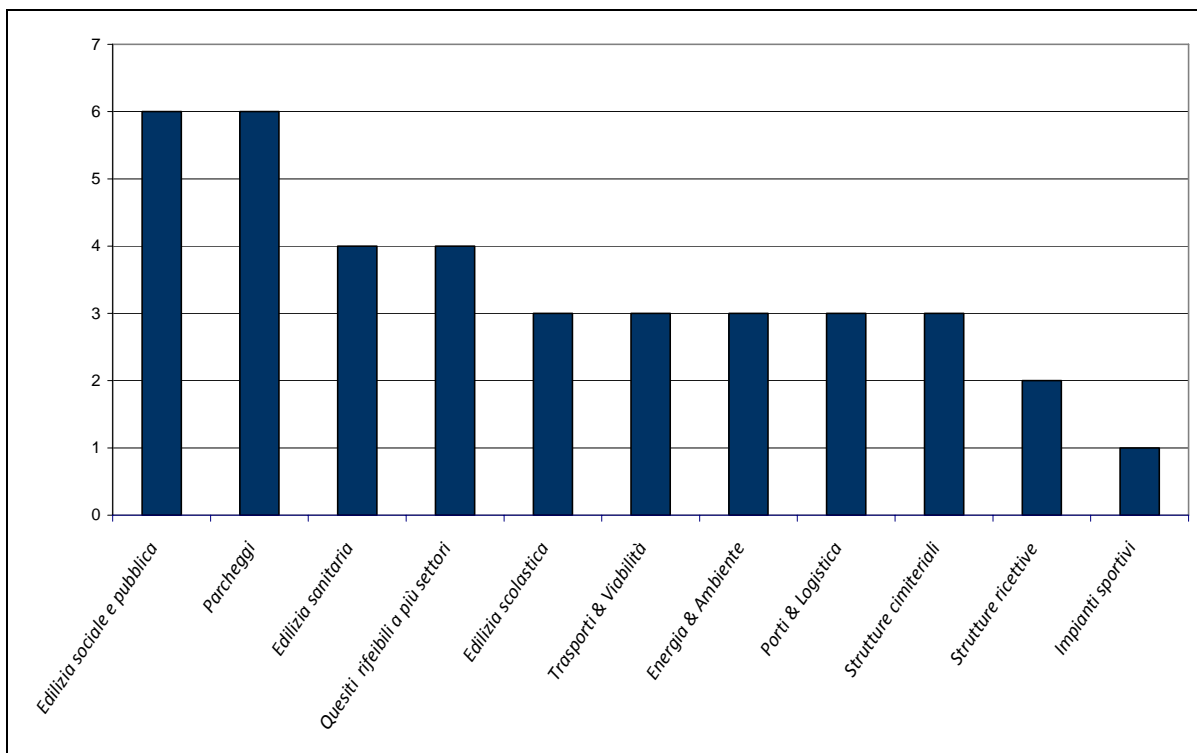
⁹ ultimo censimento ISTAT

Quanto sopra a conferma che le amministrazioni vincolate dal patto di stabilità interno sono quelle che maggiormente ricercano nel PPP una modalità di realizzazione di nuove infrastrutture.

In relazione alla ripartizione territoriale, il maggior numero di richieste di assistenza è pervenuta dal Lazio (26 per cento), seguito dalla Sicilia (16 per cento), dalla Toscana (10 per cento) e in egual misura dalla Lombardia, dal Veneto e dalla Puglia (8 per cento). Le regioni del Nord hanno espresso il 42 per cento della domanda complessiva di assistenza e appaiono leggermente sottorappresentate sia rispetto al loro peso sulla popolazione nazionale (45,8 per cento della popolazione censita dall'ISTAT), che al loro peso sul PIL nazionale (55,2 per cento, secondo i dati territoriali ISTAT). Si è confermata la tendenza degli ultimi anni di una maggior richiesta da parte delle regioni del Centro-Sud (58 per cento equamente distribuito tra il Sud e le Isole ed il Centro Italia).

Dal punto di vista settoriale, la prevalenza delle iniziative ha riguardato l'edilizia sociale e pubblica e la realizzazione di parcheggi (6 richieste ognuno) e l'edilizia sanitaria (4 richieste). Hanno seguito: l'edilizia scolastica, le infrastrutture viarie e di collegamento, il settore energetico, i cimiteri e le infrastrutture portuali e, infine, le strutture ricettive e un impianto sportivo (cfr. figura 5, pagina successiva).

Figura 5 - Ripartizione per settore dei progetti oggetto di assistenza



Fonte: elaborazioni UTFP su dati delle Amministrazioni richiedenti

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 (inferiore a 100 milioni di euro).

2.2 Le attività svolte

L'attività di assistenza prestata dall'UTFP alle amministrazioni che ne hanno fatto richiesta 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.

Tale attività si è concretizzata attraverso pareri resi 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 dell'UTFP.

Nel 2012 l'attività di assistenza dell'UTFP si è conclusa con l'emissione di un parere nel 76 per cento delle istanze ricevute.

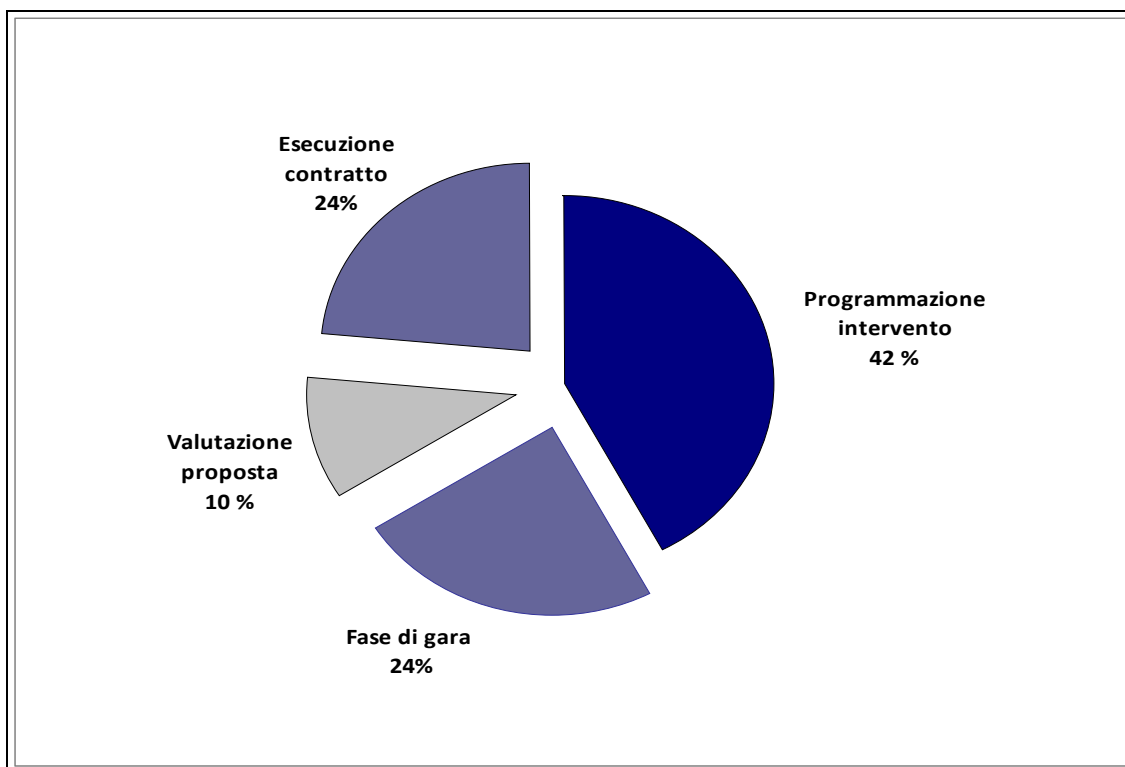
Alcune amministrazioni, a seguito di un primo intervento dell'UTFP e sulla base delle indicazioni contenute nei pareri espressi (anche negli anni passati), hanno reiterato la richiesta di assistenza su medesimi progetti, ciò al fine di impostare correttamente le successive attività di affidamento dei contratti.

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

Il 42 per cento delle richieste esaminate ha riguardato progetti in fase di programmazione o progettazione (cfr. Figura 6, pagina successiva). Tale attività ha evidenziato l'esigenza delle amministrazioni di ricevere assistenza, soprattutto, nella fase di avvio del progetto dove, molto spesso, la procedura da seguire per l'affidamento non è stata ancora definita.

Il 48 per cento delle richieste ha riguardato, in egual misura, la fase di gara e la fase di esecuzione del contratto (24 per cento), mentre il restante 10 per cento è riferibile alla valutazione delle proposte di offerta ricevute.

Figura 6 - Ripartizione delle assistenze per fasi del procedimento



Fonte: elaborazioni UTFP su richieste delle Amministrazioni

Come approfondito di seguito, la gran parte delle richieste pervenute si è riferita - indipendentemente dalla fase del procedimento - alla trattazione di questioni specifiche riferite a casi concreti, in merito ai quali l'UTFP ha svolto, caso per caso, oltre che un lavoro di inquadramento e chiarimento normativo, anche specifici approfondimenti giurisprudenziali (quali le deliberazioni degli Organi della Giustizia Amministrativa e Contabile e dell'Autorità per la vigilanza dei vari documenti contratti pubblici), nonché analisi e valutazioni puntuali relativamente ai vari documenti presentati dalle amministrazioni interessate.

L'Unità ha analizzato piani economico-finanziari redatti dalle amministrazioni e, in taluni casi, ha predisposto piani esemplificativi, motivando nello specifico le

indicazioni fornite e rappresentando, nei casi in cui si sono prospettate diverse alternative, i pro e i contro di tali possibili alternative.

In tal modo, l'UTFP ha posto le amministrazioni istanti nelle condizioni di poter individuare le procedure più idonee per il proseguimento delle proprie attività e, quindi, porre in essere tutte quelle azioni necessarie per risolvere al meglio le problematiche affrontate.

Va peraltro aggiunto che non sempre le richieste pervenute sono risultate chiare e ben circoscritte, per cui, in taluni casi, è stato necessario intraprendere una fase interlocutoria nel corso della quale sono stati acquisiti atti ed elementi integrativi; ciò con l'obiettivo di meglio definire le problematiche sottoposte all'Unità e fornire alle amministrazioni indicazioni mirate alla risoluzione delle stesse.

2.2.1 Assistenza in fase di programmazione e progettazione degli interventi

Come sopra specificato, si è confermata la tendenza degli anni passati di una prevalenza di richieste pervenute in fase di programmazione e progettazione. L'attività di assistenza svolta in questa fase ha riguardato, prevalentemente, argomenti di natura economico-finanziaria, riferibili a due casistiche:

- A) redazione del PEF attinente alla fase progettuale e finalizzata a una corretta analisi di fattibilità finanziaria (AFF) dell'intervento;
- B) analisi e valutazione dell'impostazione di calcolo alla base del PEF predisposto dall'amministrazione.

In questo secondo caso, le problematiche rilevate con maggiore frequenza sono riferite:

- ✓ alla non corretta individuazione dei rischi di costruzione, finanziari, di domanda e di disponibilità;
- ✓ alla non adeguata valutazione dei costi di gestione dell'opera (quali ad esempio i costi di manutenzione ordinaria e/o straordinaria);

- ✓ ad una stima della domanda eccessivamente ottimistica o ad una non corretta valutazione delle reali esigenze dell'utenza o, ancora, ad una non adeguata valutazione dell'offerta del mercato.

Nei diversi casi, sulla base dell'esperienza maturata in questi anni e della conoscenza della prassi operativa adottata dagli istituti creditizi e finanziari, l'UTFP ha potuto valutare la fattibilità e la sostenibilità degli investimenti e verificare che gli stessi fossero tali da sollecitare l'interesse del mercato, risultando, al contempo, convenienti per la pubblica amministrazione.

Una corretta impostazione dei parametri e delle scelte poste alla base di un piano economico finanziario, nonché dei relativi indici di redditività e bancabilità, permette un corretto impiego delle risorse pubbliche, sia sotto forma di contributo pubblico a fondo perduto in conto investimenti, sia di canone in conto gestione; peraltro, in alcuni casi, i risultati delle analisi svolte dall'UTFP hanno evidenziato la possibilità di ridurre il predetto contributo.

Le richieste di assistenza, nelle fasi di programmazione e/o progettazione, hanno altresì riguardato l'individuazione delle forme di PPP più congeniali e rispettose del dettato normativo per l'affidamento di taluni lavori o servizi.

Al riguardo, l'UTFP ha analizzato la documentazione presentata dalle amministrazioni interessate e ha svolto approfondimenti e considerazioni sulle procedure ipotizzate dalle stesse, fornendo suggerimenti e indicazioni su come procedere; l'Unità ha, inoltre, indicato eventuali possibili alternative di forme contrattuali di PPP.

Di nuovo interesse sono state le richieste di assistenza, afferenti le novità intervenute nell'anno 2011, in riferimento ai commi 19 e 20 dell'art. 153 del Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ("Codice") dall'art. 4 del cosiddetto

decreto Sviluppo¹⁰, procedura finalizzata a favorire l'iniziativa privata, anche per opere non inserite negli strumenti di programmazione dell'amministrazione.

In taluni casi l'UTFP, riscontrando l'applicazione impropria delle procedure improntate dalle amministrazioni, ha svolto un lavoro di supporto indirizzando le stesse verso scelte coerenti con l'impostazione normativa e con finalità dalla medesima prefissata.

2.2.2 Assistenza in fase di valutazione della proposta e in fase di gara

Nella fase prodromica alla pubblicazione del bando di gara per l'affidamento di contratti di PPP, l'UTFP ha fornito assistenza alle amministrazioni richiedenti soprattutto nell'interpretazione delle norme di legge che regolano le complesse procedure di aggiudicazione, fornendo gli elementi necessari per superare talune problematiche riguardanti i bandi e i disciplinari di gara.

Nella fase di valutazione delle offerte, invece, l'ausilio dell'UTFP 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 dagli istanti, per i quali l'UTFP ha fornito consulenza 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.

Specifiche questioni sottoposte all'Unità hanno riguardato:

¹⁰ D.L. 13 maggio 2011, n. 70 (c.d. decreto sviluppo) convertito con modificazioni dalla l. 12 luglio 2011, n. 106.

- ✓ l'affidamento della realizzazione e della gestione di infrastrutture attraverso il contratto di concessione di lavori pubblici;
- ✓ le procedure di locazione finanziaria;
- ✓ delicate problematiche relative ad intervenute modifiche nell'assetto dell'ATI aggiudicataria;
- ✓ la modalità da seguire per la validazione dei progetti preliminari presentati dal soggetto privato nell'ambito della gara unica di affidamento di contratto di concessione di cui all'art.153 del Codice dei Contratti;
- ✓ i criteri da porre alla base della valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- ✓ problematiche connesse alle modalità di finanziamento dell'opera;
- ✓ l'interpretazione dell'art. 156 del Codice dei Contratti;
- ✓ le modalità di aggiornamento e revisione della programmazione triennale di opere pubbliche.

2.2.3 Assistenza in fase di esecuzione dei contratti

L'assistenza prestata, anche in questa fase, ha comportato l'analisi e la valutazione delle singole problematiche insorte nel corso dell'esecuzione dei contratti.

Le problematiche emerse sono principalmente correlate alla necessità di rivedere l'assetto del regolamento contrattuale nei casi legati, per esempio, a:

- ✓ esigenze prospettate dai finanziatori dopo l'aggiudicazione ovvero dopo la stipula del contratto; ciò si traduce in nuove clausole in contratto o di disciplinare con maggiore dettaglio istituti già previsti all'interno di esso e/o in richieste di riequilibrio dei piani economico finanziari;
- ✓ eventi sopravvenuti, non prefigurati al momento della stipula del contratto, che rivelano l'inadeguatezza e l'estrema genericità delle previsioni in esso contenute in ordine alla ripartizione dei rischi tra le parti.

Le principali questioni sottoposte all'UTFP hanno riguardato:

- ✓ l'interpretazione, sia sotto il profilo normativo, sia finanziario, di clausole contrattuali inserite in convenzioni di affidamento in concessione; ciò ha necessitato l'analisi delle convenzioni presentate dalle amministrazioni interessate nonché dei piani economico-finanziari;
- ✓ le procedure di riequilibrio dei piani economico-finanziari di concessioni in atto, nel caso di lavori complementari (quali interventi di potenziamento e adeguamento) connessi ad opere già realizzate dal concessionario.

Tra le assistenze fornite dall'UTFP in fase contrattuale, di particolare rilievo vi è il supporto fornito al Sistema Integrato Ospedali Toscani – SIOR (associazione cui fanno parte le Asl 1 di Massa e Carrara, 2 di Lucca, 3 di Pistoia e 4 di Prato) per la concessione di costruzione e gestione delle quattro strutture ospedaliere dislocate in Toscana. L'UTFP ha fornito assistenza durante la fase di negoziazione tra soggetto concedente, concessionaria e istituti finanziari, finalizzata al superamento delle difficoltà legate al raggiungimento del *financial closing* il cui importo ha superato la soglia dei 200 milioni di euro. La collaborazione è consistita, altresì, nell'inviduazione e nella ripartizione dei rischi tra *partner* privato e Amministrazione.

3 LA VALUTAZIONE DELLE OPERE STRATEGICHE DELLA COSIDDETTA LEGGE OBIETTIVO

L'art. 163 comma 4, lett. c) del Codice dei contratti pubblici prevede che, relativamente alle opere comprese nel programma della infrastrutture strategiche¹¹, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Ministero) può avvalersi, per le proprie attività, dell'UTFP.

Nel 2012 il predetto Ministero ha sottoposto alla valutazione dell'UTFP sette progetti di seguito elencati (Tabella 6).

Tabella 6 – Opere Strategiche sottoposte alle valutazioni dell'UTFP nel 2012

	Denominazione	Importo Investimento	Contributo CIPE a fondo perduto	Altri contributi pubblici	Capitali privati	Area Geografica	Stato del progetto	Settore
1	Hub Ravenna 1° e 2° stralcio	137.000.000	60.000.000	_____	77.000.000	Nord	Approvazione progetto preliminare	Porti e interporti
2	Via del Mare: collegamento A4 Jesolo e litorali	258.993.132	_____	_____	258.993.132	Nord	Approvazione progetto preliminare	Strade e Autostrade
3	Hub Trieste: 1° lotto funzionale	132.400.000	32.000.000	70.400.000	30.000.000	Nord	Approvazione progetto definitivo	Porti e interporti
4	A12 Rosignano - Civitavecchia.tratta San Pietro in Palazzi Tarquinia, lotti 2,3,5,6B	1.523.000.000	_____	_____	1.523.000.000	Centro	Approvazione progetto definitivo	Strade e Autostrade
5	Collegamento A12 - Roma (Tor di Cenci) - Latina (Borgo Piave)	1.839.000.000	468.100.000	_____	1.370.900.000	Centro	Approvazione progetto definitivo	Strade e Autostrade
6	Collegamento Torino - Ceres al passante ferroviario di Torino	162.000.000	20.000.000	142.000.000	_____	Nord	Approvazione progetto definitivo	Ferrovioario
7	Corridoio Orte - Mestre*	9.070.000.000	1.500.000.000	_____	7.570.000.000	Centro Nord	Approvazione progetto preliminare	Strade e Autostrade

*L'opera sottoposta all'UTFP prevede il ricorso alle misure agevolative di cui all' art.18 della Legge n. 183/2011.

Fonte: elaborazioni UTFP sulla base delle richieste del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

¹¹ Legge 21 dicembre 2001, n.443 e delibera n. 121 e 130 del 21 dicembre 2001 e delibera n.130 del 6 aprile 2006

Al riguardo, l'UTFP ha esaminato i piani economico finanziari (PEF) dei citati progetti valutando, sulla base dei dati trasmessi dall'Amministrazione, l'equilibrio economico-finanziario degli stessi, analizzando i principali parametri finanziari utilizzati nelle elaborazioni (tasso inflativo, aliquote IVA, IRES e IRAP, tassi d'interesse), al fine di verificare la redditività e la bancabilità delle opere.

Gli interventi relativi ai progetti esaminati sono ubicati per la maggior parte al nord Italia (4), mentre i restanti al centro-nord.

Come si evince dalla Tabella 6, i progetti riguardano in prevalenza il settore stradale (4 interventi su 7) e sono riferibili a diversi iter procedurali/approvativi.

In dettaglio:

- ✓ con riferimento all'autostrada A12 "Rosignano- Civitavecchia", l'investimento è previsto a carico di risorse private attivate a conclusione dell'iter approvativo della Convenzione Unica¹². Nel corso dell'anno 2012, l'Unità si è preliminarmente espressa in ordine al Piano Finanziario Regolatorio (PFR) del progetto definitivo - tratta San Pietro in Palazzi - Tarquinia, lotti 2, 3, 5 e 6B - riservandosi di rendere il parere sul equilibrio del Piano Economico Finanziario dopo aver acquisito il Piano dell'intera opera. In merito, l'UTFP si era già espressa, in occasione dell'approvazione del progetto preliminare del tratto autostradale "Cecina - (Rosignano Marittima) – Civitavecchia", valutando il PEF di massima;
- ✓ l'affidamento della concessione relativa alla progettazione definitiva/esecutiva, alla realizzazione e gestione dell'opera "Roma – Latina e collegamento autostradale A12 – Roma Tor de' Cenci" prevede l'iter procedurale ex art. 143 del Codice dei contratti pubblici. Il Ministero proponente ha sottoposto all'Unità il Piano Economico Finanziario del progetto definitivo della tratta "Roma Tor de'

¹² L'iter si svolge ai sensi dell'art. 2, comma 202 della legge 23 dicembre 2009 n.191, che ha modificato l'art. 8-duodecies del decreto-legge 8 aprile 2008 n.59, convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2006 n.101

Cenci - Latina Borgo Piave” e del progetto preliminare della tratta “A12- Roma Tor de’ Cenci”. Tra le opere stradali sulle quali il Ministero, nel corso dell’anno 2012, ha chiesto il parere dell’Unità, l’autostrada in argomento è quella che presenta i maggiori oneri a carico della finanza pubblica (pari a 468,1 milioni di euro).

Per quanto concerne le altre due infrastrutture stradali strategiche, di seguito richiamate, la loro realizzazione e gestione è stata attivata da Promotori:

- ✓ le risorse per la realizzazione e gestione della Superstrada Regionale denominata “Via del Mare” sono previste a totale carico di privati. In merito, l’Unità si è espressa sul progetto preliminare così come proposto dal Promotore nell’anno 2007 ed approvato (dalla Regione Veneto) nell’anno 2009;
- ✓ il Progetto per la realizzazione e gestione dell’opera autostradale Orte - Mestre¹³ è stato attivato dal Promotore nell’anno 2003. L’UTFP a tal riguardo ha, preliminarmente, valutato il Piano Economico Finanziario defiscalizzato del progetto preliminare che prevede la sostituzione del contributo pubblico a fondo perduto, originariamente ipotizzato, con il ricorso alle misure agevolative previste dall’art. 18 della Legge 12 novembre 2011 n. 183. Tale intervento, ove approvato dal CIPE, potrebbe essere tra le prime opere ad usufruire delle misure compensative previste da detta legge.

Come si ricava dalla Tabella 6, oltre alle opere stradali sopra richiamate, l’Unità ha reso parere relativamente ad altri tre interventi: due afferenti al settore interportuale e uno al settore ferroviario.

Per queste opere lo schema di Piano Economico Finanziario allegato ai progetti preliminari, ai sensi della Legge 350, art. 4, commi 134 e 140, segue lo schema della Delibera CIPE n. 11 del 27 maggio 2004.

¹³ Che si sviluppa lungo un tracciato pari a 396 km

La realizzazione di due delle tre citate opere, l'Hub portuale di Ravenna 1° e 2° stralcio e il Collegamento Torino-Ceres al passante ferroviario di Torino, è prevista a totale carico della finanza pubblica. L'Hub portuale di Trieste, 1° lotto funzionale, prevede, invece, il ricorso a capitali privati nella misura del 20% dell'investimento totale.

I due Hub portuali esaminati sono collocati lungo l'autostrada del mare dell'Europa Sud Est che collega il Mare Adriatico al Mar Ionio e al Mediterraneo Orientale. Detta autostrada si configura come il collegamento tra i corridoi transeuropei 5° e 8°, arterie a rete multimodale, che collegheranno, rispettivamente, Kiev a Lisbona e le regioni meridionali adriatico ioniche dell'Italia attraverso i porti di Bari e Brindisi con l'Albania

La realizzazione dell'opera che collegherà la linea ferroviaria Torino-Ceres al passante ferroviario di Torino è prevista a totale carico di risorse pubbliche finalizzate alla remunerazione dei costi di investimento che saranno sostenuti. L'impiego delle risorse pubbliche è frutto della scelta delle amministrazioni di contenere gli incrementi tariffari, al fine di mantenere basse le tariffe applicate, limitando così l'impatto sulla collettività. La realizzazione dell'opera in argomento svolge, peraltro, una funzione sociale, contribuendo alla riduzione dell'inquinamento atmosferico dovuta all'uso del mezzo ferroviario (in alternativa al trasporto su gomma).

Le attività di competenza dell'UTFP prescindono dall'esame e valutazione delle analisi e dei risultati degli studi trasportistici svolti per la determinazione della cosiddetta "domanda di mobilità" riferita, di volta in volta, alla durata della concessione (costruzione e gestione) dell'intervento esaminato. Tali analisi e i relativi risultati costituiscono un elemento fondamentale, sia ai fini del dimensionamento delle infrastrutture e sia per ciò che riguarda la loro fattibilità economica - finanziaria. Pur tuttavia, con esclusivo riferimento all'andamento del PIL dell'economia italiana, l'Unità ha in taluni casi rilevato un'ottimistica previsione della domanda di mobilità.

4 IL TRATTAMENTO DELLE OPERAZIONI DI PPP NEI CONTI ECONOMICI NAZIONALI

L'UTFP cura il monitoraggio dell'impatto delle operazioni di partenariato pubblico-privato sul debito e sul deficit delle amministrazioni, 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.

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

Con riferimento a tali operazioni *Eurostat*, come linea guida generale, prescrive che gli *asset* oggetto dei contratti di PPP non siano classificati come attivi pubblici (c.d. *off – balance*) e, pertanto, non debbano essere registrati nel bilancio pubblico quando vi sia un sostanziale trasferimento dei rischi di progetto al privato.

Nel corso del 2012, sono pervenute all'UTFP 7 comunicazioni di contratti di PPP rientranti nel campo di applicazione della "Decisione *Eurostat*" del febbraio 2004 e aggiudicati dalle amministrazioni italiane. Nel 2011 ne erano giunte 13: si conferma il significativo rallentamento rispetto agli anni precedenti, dovuto al generale calo delle aggiudicazioni di contratti di PPP (cfr. cap. 2 della presente relazione).

L'Istituto Nazionale di Statistica provvede alla classificazione on-off balance degli *asset* oggetto di operazioni di PPP e alla comunicazione a *Eurostat* dei dati statistici riguardanti le medesime operazioni. In talune occasioni, opere classificate *off balance* potrebbero essere successivamente classificate *on balance* a causa di una non chiara allocazione dei rischi relativi al progetto (legati ad esempio all'utilizzo di garanzie o all'investimento di risorse pubbliche non previste ma che successivamente l'amministrazione ha dovuto impegnare nell'operazione).

Sono da segnalare alcune novità regolamentari in materia di trattamento contabile e statistico delle operazioni di PPP, avvenute nel corso del 2012. In particolare, nel marzo è stata pubblicata sul sito *web* dell'*Eurostat* la nuova versione del Manuale

del debito e deficit pubblico “MGDD¹⁴” (i.e. SEC 95). In tale versione è stato aggiornato anche il capitolo dedicato alle Public Private Partnership (cfr. parte VI capitolo 5 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 PPP¹⁵.

In coerenza con quanto previsto nella decisione *Eurostat* del 2004, nella versione del MGDD di marzo 2012, è stato confermato il criterio dei rischi, già indicato nelle precedenti versioni (in particolare, quelle più recenti), quale criterio di base per la decisione relativa al trattamento statistico e contabile delle operazioni di PPP. In particolare, *Eurostat* al fine di semplificare l'analisi individua tre categorie di rischio, indicando che l'infrastruttura oggetto del contratto di PPP può essere classificata dall'amministrazione come “*non government*” e contabilizzata *off balance* nei casi in cui il partner privato sopporti il rischio di costruzione e almeno uno tra il rischio di disponibilità e il rischio di domanda (cfr. par. IV.5.3.2. del MGDD).

Il MGDD chiarisce, inoltre, che la distribuzione dei rischi tra amministrazione e soggetto privato deve essere valutata sia in relazione al livello di finanziamento/contributo pubblico, sia in relazione alle garanzie prestate dall'amministrazione. In particolare, la prevalente copertura del costo in conto investimenti da parte della pubblica amministrazione è da considerarsi indice del fatto che l'amministrazione sopporti la maggior parte dei rischi relativi alla costruzione dell'opera. Nella nuova versione del Manuale viene chiarito che queste indicazioni si riferiscono ai finanziamenti pubblici nazionali, escludendo quelli da organismi o enti internazionali, come ad esempio i fondi comunitari.

Nella prassi, in presenza di un contributo pubblico in conto costruzione superiore al 50 per cento del valore complessivo dell'investimento, si tende a considerare il rischio di costruzione allocato in capo all'amministrazione pubblica.

¹⁴ *Manual on Government Deficit and Debt*

¹⁵ Il Manuale del SEC 95 è stato ulteriormente modificato in una nuova edizione pubblicata, da *Eurostat*, nel 2013.

Al riguardo occorre precisare che l'accertamento dell'effettivo trasferimento del rischio di costruzione comporta, in ogni caso, anche la valutazione di altri elementi, come la presenza di pagamenti non correlati alle condizioni prestabilite per la costruzione dell'opera e, più in generale, la verifica della distribuzione delle responsabilità fra le parti del contratto al verificarsi di eventi connessi alla fase progettuale e di realizzazione dell'infrastruttura.

La definitiva allocazione dei rischi di progetto e la conseguente decisione relativa alle modalità di contabilizzazione dell'opera può scaturire solo da un'analisi *ex post* del contratto effettivamente stipulato e dei relativi allegati (piano economico-finanziario, capitolati prestazionali, etc.).

La nuova edizione del *MGDD*, infine, specifica ulteriormente alcuni elementi che nella prassi erano risultati di complessa valutazione da parte delle amministrazioni aggiudicatrici di contratti di PPP. Ci si riferisce, in particolare, al finanziamento pubblico dei costi di investimento, alla presenza di garanzie pubbliche, alle clausole di fine contratto (in caso di risoluzione anticipata) e al valore di riscatto dell'*asset* a fine concessione.

Nella versione del *MGDD* del 2010 tali questioni erano già state oggetto di approfondimento; nell'aggiornamento del 2012 vengono ulteriormente esplicitate quali criteri di decisione non più residuali, ma aggiuntivi e integrativi ai fini della valutazione dell'allocazione dei rischi di progetto.

Sostanzialmente, in presenza di qualsiasi meccanismo (come ad esempio: garanzie, finanziamento pubblico, clausole di fine contratto particolarmente favorevoli al concessionario, etc.) in virtù del quale il partner pubblico sopporta la maggior parte dei rischi di progetto, l'*asset* realizzato dovrà essere classificato *on balance*.

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

Tra le attività dell'UTFP rientrano anche la diffusione e la promozione dello strumento del PPP, in analogia con le strutture simili operanti in altri Stati europei e a livello internazionale, nonché le attività di collaborazione con istituzioni nazionali ed internazionali.

La Tabella 7 presenta i convegni e i seminari cui l'UTFP ha partecipato nel 2012.

Tabella 7 – Partecipazione a convegni e seminari

ENTI organizzatore convegno/seminario	Oggetto Convegno/Seminario	Data	Oggetto intervento UTFP
WBI/Unece. Ginevra	Il partenariato pubblico privato	21-24 febbraio	PPP - Sanità in Italia
Confindustria Ascoli Piceno	Il Capitale Privato nei LL.PP. nei servizi	8 marzo 2012	Aggiornamento novità sul <i>Project Finance</i>
ABI	Forum Banche - P.A.	24 febbraio 2012	Ultime novità normative in materia di PPP e PF
Promo PA Fondazione	Il futuro dei porti turistici	27 marzo 2012	Porti turistici e <i>Project Finance</i>
Centuria Agenzia (Innovazione Romagna)- IPMA	Project Management per il PPP e il PF: un connubio inevitabile	22 maggio 2012	<i>Project Management</i> e PPP
Regione Umbria-Provincia e Comune Perugia-Anci	Investimenti in energie rinnovabili e contratto di disponibilità	2 luglio 2012	Gli aspetti giuridici nelle procedure di partenariato pubblico privato
CCIAA di Parme e Cresme	Il PF e il PPP nella provincia di Parma	25 settembre 2012	Il ruolo dell'UTFP nell'implementazione di procedure di partenariato pubblico privato

Tra le varie collaborazioni istituzionali attivate dall'UTFP nel 2012 rientrano, invece, attività di collaborazione con:

- ✓ gli Uffici del Ministro per la Coesione Territoriale, partecipando, come tecnici, alla campagna dei sopralluoghi finalizzata sia alla verifica dello stato attuativo di interventi finanziati dal CIPE (delibere nn. 62/2011, 6/2012, 8/2012 e

60/2012), sia alla risoluzione di criticità ostative in relazione al corretto andamento o avvio dei progetti. In relazione a tale attività l'Unità ha, altresì, partecipato a tavoli di lavoro con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con le Regioni, le Province ed i Comuni interessati dalle opere in fase di realizzazione o da realizzarsi;

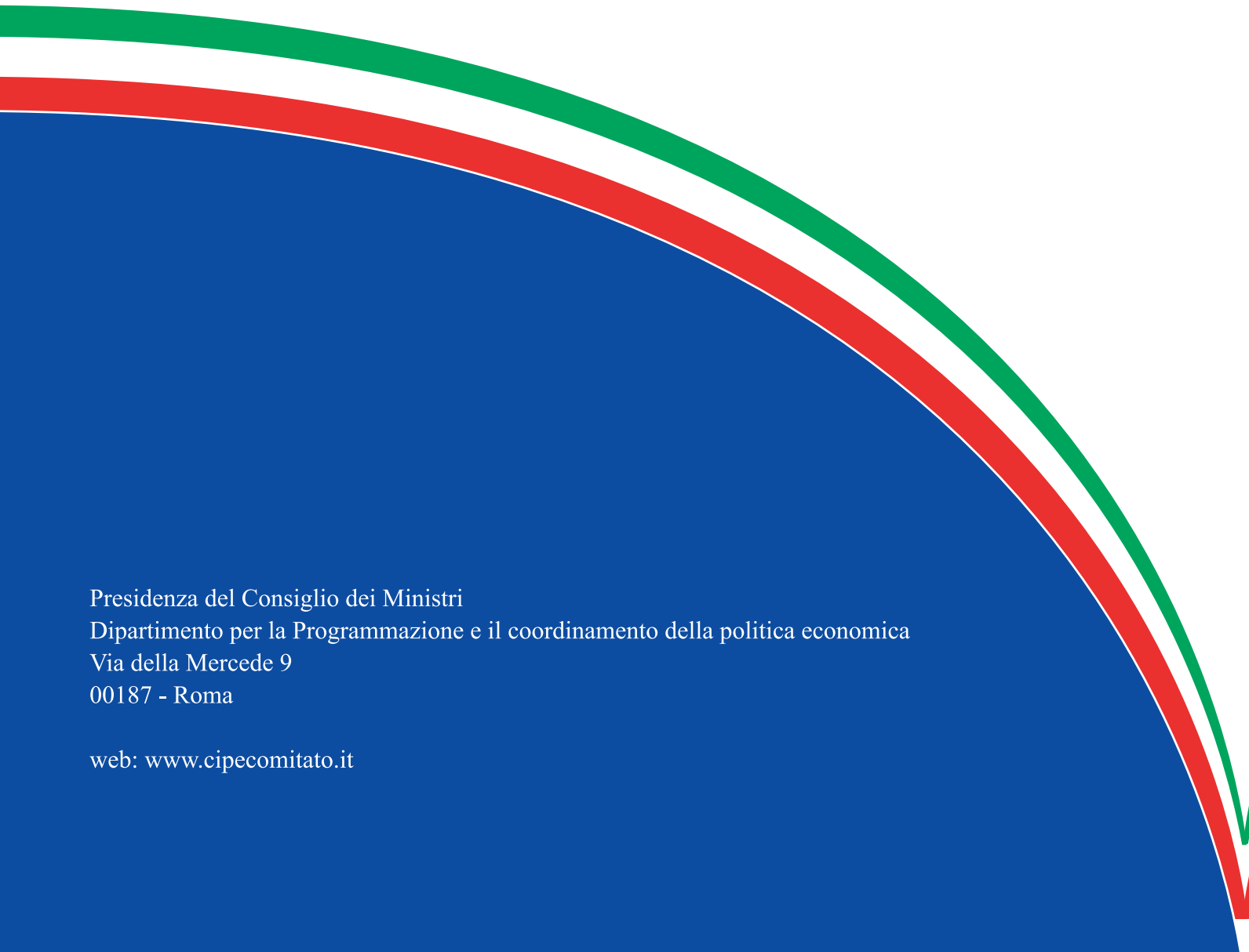
- ✓ il Ministero dell'Interno, per la verifica della fattibilità di innovazione del sistema sanzionatorio in *project finance*;
- ✓ il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica per uno studio sul settore portuale;
- ✓ la Cassa Depositi e Prestiti e l'UVAL, per l'opportunità di implementazione di nuovi fondi d'investimento;
- ✓ il Dipartimento per le politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in merito a nuove direttive comunitarie in materia di appalti e concessioni;
- ✓ la Fondazione IFEL, con la quale sono stati aperti tavoli tecnici per la divulgazione del PPP sul territorio;
- ✓ l'Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici, in merito alla predisposizione di un bando tipo per la procedura di *leasing*.

Nel 2012 è, infine, proseguita l'attività di redazione di *UTFP News* (la *newsletter* trimestrale dell'Unità sul PPP e la finanza di progetto).

Gli approfondimenti tematici dell'anno sono stati:

- ✓ Il nuovo Contratto di disponibilità: si amplia il numero dei contratti di PPP
- ✓ La pubblicazione del bando di *project* deve comunicare certezze al mercato: *affordability* e costi sostenuti dalla Pubblica Amministrazione
- ✓ Il nuovo DL Sviluppo: la leva fiscale come strumento di finanziamento delle infrastrutture in PPP
- ✓ Basilea 3 & *Project Finance*: prime riflessioni
- ✓ Tensioni finanziarie e difficoltà del mercato del PPP in Europa e in Italia

- ✓ Guadagnare efficienza nel PPP: alcune proposte
- ✓ Risultati dell'attività di monitoraggio delle opere oggetto di assistenza dell'UTFP dal 2000 al 2012.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per la Programmazione e il coordinamento della politica economica
Via della Mercede 9
00187 - Roma

web: www.cipecomitato.it