

PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO E FINANZA DI PROGETTO

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIPE NEL 2016

RESA AI SENSI DELL'ART. 1, COMMA 589, DELLA LEGGE 28 DICEMBRE 2015, N. 208



DICEMBRE 2017

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 NEL 2016 DAL DIPE AI SENSI DALL'ART. 1, COMMA 589, DELLA LEGGE 28 DICEMBRE 2015, N. 208

PREDISPOSTA DAL DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E IL COORDINAMENTO DELLA POLITICA ECONOMICA



INDICE

Introduzione.....	4
1 Il mercato del partenariato pubblico privato.....	8
1.1 L'andamento del mercato del PPP in Europa _____	8
1.2 L'analisi del mercato del PPP in Italia: lo studio del DIPE _____	10
2 Il nuovo quadro normativo e il Codice dei contratti pubblici	13
3 L'attività di assistenza alle Pubbliche amministrazioni	25
4 Il trattamento contabile delle operazioni di PPP	30
5 La promozione del PPP e i rapporti con altri enti e istituzioni.....	32
5.1 La promozione del PPP _____	32
5.2 I rapporti con altri enti e istituzioni _____	33



INTRODUZIONE

La legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità 2016) ha introdotto rilevanti modifiche al supporto tecnico del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento per la programmazione economica (DIPE) implementando, al contempo, le funzioni e le competenze del DIPE medesimo. In particolare, l'art. 1, comma 589, del disposto normativo sopra richiamato ha soppresso l'Unità tecnica finanza di progetto (UTFP) e ha trasferito le relative funzioni e competenze al DIPE.

La presente Relazione sintetizza gli obiettivi raggiunti dal DIPE nel corso del 2016, con il supporto degli esperti, con riguardo alle nuove funzioni in tema di PPP e finanza di progetto ad esso trasferite a seguito della soppressione dell'UTFP. In questo primo anno di applicazione, nel corso del quale si è verificato un periodo di necessaria "transizione" ove si sono adottati gli strumenti necessari a rendere pienamente operativa la normativa richiamata, le competenze trasferite sono state esercitate dal DIPE mediante il supporto dei componenti dell'abrogata UTFP nonché degli esperti a supporto del Nucleo di consulenza per l'Attuazione delle linee guida per la Regolazione dei Servizi di pubblica utilità (NARS).

L'attività del DIPE in tema di PPP e finanza di progetto si è estrinsecata, in particolare, nell'assistenza alle pubbliche amministrazioni in operazioni da realizzare in PPP ovvero nel supporto, in tale materia, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nella raccolta dati e nel monitoraggio delle operazioni ricadenti nella decisione "Eurostat 2004", nella promozione del partenariato pubblico-privato sull'intero territorio nazionale e nell'attivazione di rapporti di collaborazione con enti e istituzioni.

L'attività di cui sopra si è sviluppata nell'ambito di un contesto dinamico e innovativo considerato che, nel corso del 2016, la normativa nazionale di riferimento ha conosciuto una radicale riforma a seguito dell'adozione del Nuovo Codice degli appalti pubblici e delle concessioni di cui al D.Lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii. (Codice dei contratti pubblici) che ha recepito i contenuti



della Direttiva europea 2014/23: il capitolo 2 presenta le principali novità attinenti all'entrata in vigore del Codice.

In particolare, in tale materia il DIPE opera a supporto delle pubbliche amministrazioni che ne fanno richiesta (cfr. cap. 3) attraverso la prestazione di servizi di assistenza tecnica, legale e finanziaria resi, di norma, per mezzo di pareri, in tutte le fasi del procedimento attraverso cui si realizzano progetti in partenariato pubblico-privato (PPP). Tale attività di assistenza e supporto viene perseguita con l'intento di identificare iniziative secondo le logiche del PPP utilizzando gli strumenti giuridici e le procedure più idonee ai casi concreti. A tal proposito, l'entrata in vigore del sopra citato Codice dei contratti pubblici ha reso l'attività di assistenza particolarmente rilevante ed utile per tutte le pubbliche amministrazioni, in quanto si è nelle prima applicazione delle regole introdotte.

Nel corso del 2016 sono state effettuate 24 assistenze a supporto delle amministrazioni centrali e locali che hanno inteso realizzare operazioni in PPP fornendo assistenza in tutte le fasi della procedura, a partire dalla programmazione sino all'esecuzione e relativa gestione del contratto.

In particolare gli esperti del Dipartimento, in tale ambito, forniscono supporto di tipo tecnico, giuridico ed economico finanziario che si esplica, tipicamente ma non esclusivamente, attraverso le seguenti attività: la verifica dell'elaborazione, o l'elaborazione diretta, del Piano Economico Finanziario (PEF) e del corretto calcolo dei relativi indici di redditività e bancabilità per l'equilibrio del Piano; la verifica della corretta impostazione nella redazione del progetto di fattibilità per quanto riguarda sia gli aspetti economico finanziari sia quelli tecnici sia giuridici; la risposta a quesiti puntuali, la valutazione della documentazione predisposta dall'amministrazione aggiudicatrice da porre a base di gara per l'affidamento dei contratti, etc.

Con riferimento alle altre competenze in materia di PPP trasferite al DIPE (cfr. cap. 4), si rileva che l'art. 44, comma 1-bis, del d.l. n. 248/2007, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 31/2008, aveva demandato all'UTFP il compito di analizzare, nel rispetto della circolare PCM del 27 marzo 2009, le caratteristiche



delle operazioni di PPP ricadenti nelle tipologie indicate dalla decisione Eurostat 2004, al fine di consentire la stima dell'impatto delle stesse operazioni sull'indebitamento netto e sul debito pubblico. In tale settore, nel 2016 è proseguita l'attività del Comitato tecnico di gestione dell'accordo DIPE-ISTAT riguardante il rapporto di collaborazione sviluppato per dare compiuta attuazione alla "Decisione Eurostat 2004" e alle norme vigenti in materia. Il Comitato tecnico di gestione, previsto da tale accordo, composto da tre membri dell'ISTAT e tre membri del DIPE, ha svolto i lavori di competenza con regolarità anche al fine di meglio specificare i termini dell'Accordo stesso ai fini di una maggiore efficienza nella trasmissione dei dati.

Il DIPE, inoltre, ha promosso e diffuso anche nel 2016 – all'interno della pubblica amministrazione – l'utilizzo di modelli di PPP (cfr. par. 5.1) per la realizzazione di opere pubbliche ovvero gestione di servizi pubblici attraverso, ad esempio, la partecipazione a un ciclo di incontri di aggiornamento svoltisi sul territorio nazionale e rubricati *"Riforma dei contratti pubblici: il nuovo Codice e la disciplina attuativa"*, promossi da ITACA per il personale della Regioni e delle centrali di committenza/stazioni appaltanti regionali. Il Dipartimento ha, infine, attivato rapporti di collaborazione con istituzioni, enti ed associazioni nazionali e internazionali operanti nei settori di interesse per l'azione del DIPE (cfr. par. 5.2). Tra le attività attualmente in essere si annoverano: collaborazione con RGS, ISTAT, CDP, Univ. Bocconi, DIPE per la realizzazione di una convenzione tipo per opere in PPP in cui l'amministrazione è principale acquirente dei servizi resi dall'infrastruttura gestita dal concessionario; collaborazione con lo *European PPP Expertise Centre (EPEC)*; collaborazione con la *United Nations Economic Commission for Europe (UNECE)*. L'attività con EPEC è ripresa dopo anni di mancata partecipazione mentre quella con l'UNECE ha visto l'avvio nel corso dell'anno corrente. In particolare, per quanto riguarda l'attività con EPEC, su specifica autorizzazione del Segretario Generale, il DIPE ha partecipato con la rappresentanza dei propri esperti ai *working group meeting* nelle date 5-6 luglio e 11 ottobre su temi Eurostat, nonché al *All Annual Members meeting* del 24-25 novembre, tenuti tutti a Lussemburgo. In tale ambito, la struttura tecnica del



DIPE ha partecipato anche alla nona edizione dell'*Annual meeting of Senior PPP and Infrastructure Officials* tenutosi nel Centro Conferenze dell'OCSE a Parigi, il 29 febbraio e il 1 marzo 2016. Con riferimento alle attività dell'UNECE, invece, gli esperti del DIPE hanno rappresentato il Dipartimento nell'ambito della *First Session of the UNECE Working party on PPPs*, svoltosi a Ginevra nelle giornate del 21 e del 22 novembre.



1 IL MERCATO DEL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO

1.1 L'andamento del mercato del PPP in Europa

Nel 2016, in Europa, 69 operazioni di Partenariato Pubblico Privato hanno raggiunto il *closing* finanziario, per un importo complessivo di circa 12 miliardi di euro.

In particolare, rispetto all'anno 2015, l'anno appena trascorso ha fatto emergere un significativo aumento delle transazioni in termini di numerosità, pur tuttavia evidenziando un significativo decremento con riguardo agli importi: il 2015 ne ha registrate infatti 49, per un importo pari a circa 15,6 miliardi di euro¹.

Come già accaduto in passato, i contratti di finanziamento di importo superiore ai 500 milioni di euro hanno rappresentato circa la metà del valore totale del mercato del PPP europeo. Sono stati 6 i *financial closing* che hanno superato tale soglia, rispetto ai 5 dell'anno precedente. In particolare:

- il *Military Flying Training (Fase1) - Fixed Wing package* nel Regno Unito (1,45 miliardi di euro);
- l'autostrada D4/R7 in Slovacchia (0,98 miliardo di euro);
- la bandalarga nel *Nord-Pas-de-Calais* in Francia (0,6 miliardi di euro);
- l'autostrada A6 Wiesloch-Rauenberg – Weinsberg in Germania (0,6 miliardi di euro);
- l'autostrada A355 in Francia (0,56 miliardi di euro);
- l'autostrada A94 Pastetten-Heldenstein (0,5 miliardi di euro) in Germania.

Anche a fronte del *financial close* di maggior valore, la Gran Bretagna ha dominato il mercato del PPP europeo nel 2016, rilevando sul proprio territorio la maggior parte del valore delle transazioni continentali (con 3,8 miliardi di euro totali) superando la Francia (2,4 miliardi di euro) e la Turchia. Il mercato

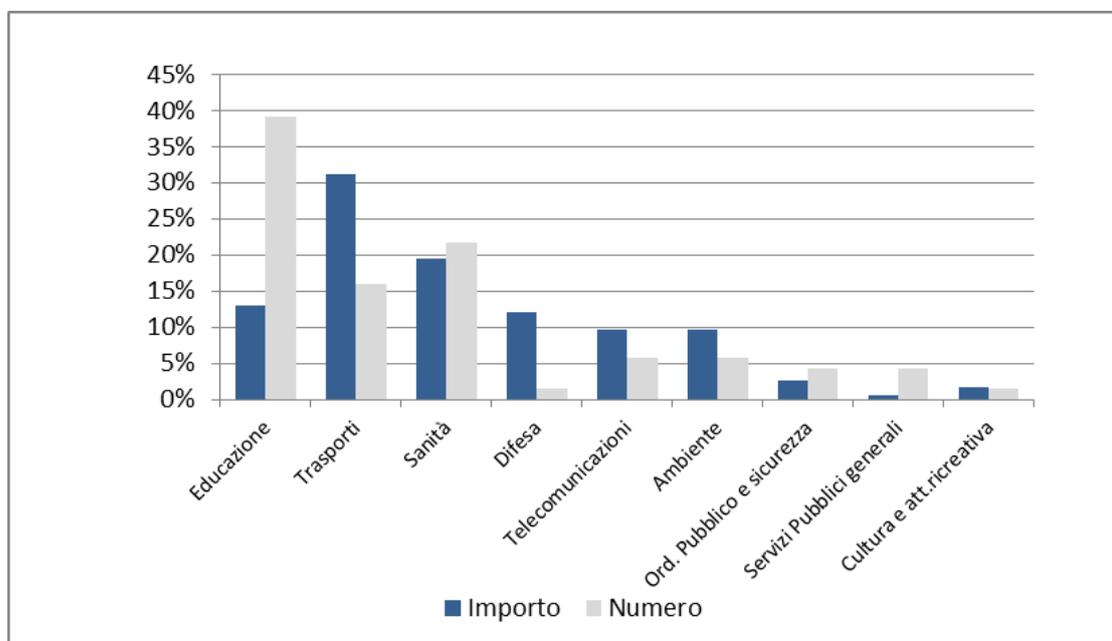
¹ Fonte: EPEC, *Market Update. Review of the European PPP Market in 2016*, in www.eib.org/epec. Le rilevazioni in oggetto riguardano i *closing* finanziari del mercato europeo superiori a 10 milioni di euro.



britannico (28 contratti) e quello francese (15 contratti), seguiti da quello della Germania e dei Paesi Bassi (6 contratti ciascuno), hanno nondimeno confermato la propria vivacità in termini di numerosità dei contratti, rispetto al 2015. In totale 10 paesi hanno raggiunto, nel 2016, la chiusura di almeno un contratto di finanziamento.

Dal punto di vista settoriale, il comparto *education* ha registrato il maggior numero di chiusure di contratti di finanziamento (27), raggiungendo la migliore *performance* dal 2010. 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 con 3,7 miliardi di euro con 11 transazioni concluse; nonostante sia il primo in termini di valore, il settore dei trasporti ha però raggiunto la soglia più bassa registrata negli ultimi 10 anni sia per numerosità che, proprio, per valore dei contratti.

Figura 1: Mercato europeo del PPP 2016 – ripartizione percentuale per settori Importo e numerosità dei contratti di finanziamento





Delle 69 operazioni che hanno raggiunto il *financial closing*, 17 hanno visto la partecipazione di investitori istituzionali (in particolare compagnie assicurative e fondi pensione) in 6 diversi Paesi (Francia, Germania, Paesi Bassi, Turchia e UK). Altrettanto rilevante è stato il ruolo svolto da finanziamenti europei: l'autostrada D4/R7 è stata, ad esempio, la prima transazione in Slovacchia a godere del supporto del Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (EFSI) e, d'altra parte, la Banca Europea per gli Investimenti ha garantito finanziamenti per circa 1,2 miliardi di euro in tale contesto.

1.2 L'analisi del mercato del PPP in Italia: lo studio del DIPE

Il fenomeno del Partenariato Pubblico Privato è diventato negli anni un fattore molto rilevante nelle scelte delle Pubbliche Amministrazioni italiane, con riferimento alla realizzazione delle opere pubbliche e alla gestione dei servizi. Non è però stato fino ad oggi di altrettanta evidenza la reale funzionalità di tali procedure, in particolare con riferimento alla capacità delle Amministrazioni di garantire una efficiente ed efficace fase gestionale, che produca un effettivo valore aggiunto per tutti gli operatori coinvolti, in primis per la Pubblica Amministrazione stessa.

Il DIPE, per il tramite della convenzione stipulata con Cresme Europa Servizi, avente ad oggetto la prestazione di servizi, da parte di quest'ultima società, finalizzata alla creazione di una banca dati sulle operazioni in Partenariato Pubblico Privato ("PPP") - in particolare per il monitoraggio delle fasi successive all'aggiudicazione dei contratti - ha pubblicato a fine 2015 uno studio, presentando i risultati più rilevanti per la valutazione del mercato del PPP in Italia, in particolare nella fase post aggiudicazione², che si riportano nella presente sezione della Relazione annuale sull'attività del 2016.

Il documento ("Studio"), nato dalla volontà del Dipartimento di sistematizzare le principali riflessioni scaturite a seguito dell'analisi di più di 1.000 concessioni e dei relativi dati economico finanziari più rilevanti, ha proposto una valutazione

² DIPE www.programmazioneeconomica.gov.it "IL PROJECT FINANCING PER LA REALIZZAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE IN ITALIA. Stato dell'arte, criticità e prospettive" Cosa accade dopo l'aggiudicazione dei contratti di concessioni di lavori: da un'analisi di oltre 1.000 progetti tra il 2002 e il 2014.



sull'effettivo stato dell'arte delle procedure di cui trattasi e pertanto del mercato del PPP, suggerendo alcune misure per promuovere il pieno e corretto sviluppo di tale strumento alla luce dei risultati empirici.

Dal documento emerge che dal 2006 all'entrata in vigore del Nuovo D.Lgs. n. 50 del 2016, il Codice dei Contratti Pubblici è stato modificato da 51 nuove disposizioni normative, a cui sono andate a sommarsi 18 leggi di conversione che, nella maggior parte dei casi, hanno introdotto ulteriori modificazioni. Precedenti modifiche normative avevano interessato la materia in vigore della cd "Legge Merloni".

Lo Studio, tuttavia, ha messo in luce che il passaggio dalla Legge Merloni al D.Lgs. n. 163 del 2006, nonché le successive modifiche apportate a quest'ultimo, non hanno prodotto effetti rilevanti sulla quantità di opere giunte alla sigla del contratto di concessione, né all'apertura dei cantieri e nemmeno hanno inciso in maniera rilevante sulla percentuale di opere giunte alla fase di gestione. Questo dato ha evidenziato come le modifiche normative effettuate nel tempo - fino all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 50 del 2016 - non abbiano rilevato, di fatto, sulla capacità media di realizzare e gestire in maniera corretta i progetti tramite procedure di PPP. L'incessante produzione normativa al riguardo, che non ha consentito di raggiungere quel grado di certezza da sempre richiesto dagli operatori del settore, anche internazionali - particolarmente importante nella gestione dei contratti di lunga durata - ha rischiato, anzi, di creare un effetto disincentivante nei confronti del ricorso al PPP. In tale contesto, il Nuovo Codice degli appalti pubblici e delle concessioni dovrebbe rappresentare l'occasione per un'inversione di tendenza al riguardo anche se, a pochi mesi dalla sua adozione, lo stesso è già stato oggetto di modifiche ad opera del D.Lgs. n. 57 del 2017.

Dal punto di vista della qualità dei progetti, invece, i risultati del lavoro hanno messo in evidenza che delle circa 1.000 operazioni oggetto del campione di analisi, di cui più di 535 opere in gestione, soltanto 30 progetti hanno presentato tutti gli indicatori di redditività e di bancabilità propri delle operazioni di *project finance*, mentre ben 752 operazioni si sono caratterizzate



per l'assenza di tutti gli indicatori economico finanziari. L'analisi empirica, quindi, ha confermato un dato di fondo assai evidente nella prassi operativa: per la maggior parte dei casi le stazioni appaltanti italiane non sono in grado di dominare i processi relativi a questa tipologia di procedure che risultano quindi, con alta probabilità, poco efficaci per la Pubblica Amministrazione.

Nell'ambito di operazioni complesse come quelle di cui trattasi, il richiamato Studio ha poi evidenziato la costante presenza di asimmetria di conoscenze e competenze tra la Pubblica Amministrazione e le controparti private, a favore di queste ultime. Da tale circostanza, tra l'altro, discende la possibilità per il *partner* privato di avere una forza negoziale maggiore rispetto a quella della Pubblica Amministrazione che rischia, in talune circostanze, di incidere negativamente sulla corretta impostazione contrattuale.

Lo Studio, pertanto, oltre alla necessità di una produzione normativa sulle operazioni di PPP maggiormente efficace, ha messo in evidenza l'opportunità di livellare tale asimmetria: avere lo stesso standard di *skill* tra le Parti nei contratti di PPP permetterebbe non solo di realizzare operazioni eque ma, soprattutto, di portarle a termine senza interruzioni, abbattendo i rischi legali e amministrativi legati alla complessità del procedimento. Alla luce dei risultati dello Studio è evidente come le Amministrazioni italiane dovrebbero investire maggiormente nella formazione del personale che deve gestire la complessa procedura rivolta all'individuazione del concessionario nonché il successivo rapporto contrattuale: in altre parole, appare necessario costituire un *team* specializzato interno all'Amministrazione dedicato alla realizzazione e al monitoraggio dell'opera realizzata mediante contratti di partenariato pubblico-privato.

Appare opportuno, inoltre, adottare tecniche di *project management e cost control* per le opere fin dalla fase di progettazione e durante la fase di costruzione e gestione, a tutela sia dei soggetti finanziatori, sia dell'Amministrazione concedente. Le Amministrazioni che non sono in grado di procedere in tal senso dovrebbero avvalersi di *advisor* (legale ed economico-finanziaria) competenti in tema di finanza di progetto e di PPP che possano affiancarle durante tutta la procedura, in modo tale che il percorso procedurale



possa essere impostato correttamente e che le proposte, seppur cautelative e convenienti per la Pubblica Amministrazione, possano garantire adeguati livelli di bancabilità. Ciò, a maggior ragione, se si considera che i costi di *advisory* sostenuti dalla Pubblica Amministrazione possono, almeno in parte, essere ricompresi nel quadro economico del progetto da porre a base di gara.

Per quanto emerso dalle evidenze empiriche dello Studio, più che mai attuali anche in questa fase a più di un anno dall'entrata in vigore del D.Lgs. n. 50 del 2016, sembra dunque che le caratteristiche del mercato del PPP italiano evidenzino la necessità di concentrarsi sul miglioramento delle competenze della Pubblica Amministrazione per permettere un utilizzo della "discrezionalità" in capo alle stesse che sia utile ed efficace al perseguimento dell'interesse pubblico.

2 IL NUOVO QUADRO NORMATIVO E IL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Come detto, nel corso del 2016 il quadro normativo in materia di PPP ha conosciuto una radicale innovazione data dalla pubblicazione del Nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. n. 50 del 2016 e ss.mm.ii. che ha recepito i contenuti della Direttiva europea 2014/23. Tale direttiva, nel precisare meglio la definizione di concessione, ha introdotto tra l'altro il concetto di "*rischio operativo*", che trova riferimento nei *considerando* e nei principali articoli della Direttiva medesima.

Elementi essenziali Direttiva europea 2014/23

Considerando (17): "I contratti che non implicano pagamenti al contraente e ai sensi dei quali il contraente è remunerato in base a tariffe regolamentate, calcolate in modo da coprire la totalità dei costi e degli investimenti sostenuti dal contraente per la fornitura del servizio, non dovrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della presente direttiva."

Considerando (18): "Le difficoltà legate all'interpretazione dei concetti di «contratto di concessione» e di «appalto pubblico» hanno generato una costante incertezza giuridica tra i soggetti interessati e sono state oggetto di numerose sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea. Ne consegue che è necessario precisare meglio la definizione di concessione, in particolare facendo riferimento al concetto di «rischio operativo». La caratteristica principale di una concessione, ossia il diritto di gestire un lavoro o un servizio, implica sempre il trasferimento al concessionario di un rischio operativo di natura



economica che comporta la possibilità di non riuscire a recuperare gli investimenti effettuati e i costi sostenuti per realizzare i lavori o i servizi aggiudicati in condizioni operative normali, anche se una parte del rischio resta a carico dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore. [...]”.

Considerando (19): “Qualora la regolamentazione settoriale specifica elimini il rischio prevedendo una garanzia a favore del concessionario per il recupero degli investimenti e dei costi sostenuti per l'esecuzione del contratto, il contratto stesso non dovrebbe configurarsi come una concessione ai sensi della presente direttiva. Il fatto che il rischio sia limitato sin dall'inizio non dovrebbe escludere che il contratto si configuri come concessione. Può essere questo il caso, per esempio, di settori con tariffe regolamentate o dove il rischio operativo sia limitato mediante accordi di natura contrattuale che prevedono una compensazione parziale, inclusa una compensazione in caso di cessazione anticipata della concessione per motivi imputabili all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore ovvero per cause di forza maggiore”.

Considerando (20): “Un rischio operativo dovrebbe derivare da fattori al di fuori del controllo delle parti. Rischi come quelli legati a una cattiva gestione, a inadempimenti contrattuali da parte dell'operatore economico o a cause di forza maggiore non sono determinanti ai fini della qualificazione come concessione, dal momento che rischi del genere sono insiti in ogni contratto, indipendentemente dal fatto che si tratti di un appalto pubblico o di una concessione. Il rischio operativo dovrebbe essere inteso come rischio di esposizione alle fluttuazioni del mercato, che possono derivare da un rischio sul lato della domanda o sul lato dell'offerta ovvero contestualmente da un rischio sul lato della domanda e sul lato dell'offerta. Per rischio sul lato della domanda si intende il rischio associato alla domanda effettiva di lavori o servizi che sono oggetto del contratto. Per rischio sul lato dell'offerta si intende il rischio associato all'offerta dei lavori o servizi che sono oggetto del contratto, in particolare il rischio che la fornitura di servizi non corrisponda alla domanda. Ai fini della valutazione del rischio operativo, dovrebbe essere preso in considerazione in maniera coerente ed uniforme il valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario”.

Considerando (52): “[...] Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori dovrebbero sempre poter aggiudicare una concessione per un periodo più breve di quello necessario per recuperare gli investimenti, a condizione che la corrispondente compensazione non elimini il rischio operativo”.

Art. 5 – Definizioni: “[...] L'aggiudicazione di una concessione di lavori o di servizi comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla gestione dei lavori o dei servizi, comprendente un rischio sul lato della domanda o sul lato dell'offerta, o entrambi. Si considera che il concessionario assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario comporta una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile”.

Nella Direttiva si chiarisce che, per aversi “concessione”, in capo al *partner* privato deve essere trasferito, in modo effettivo e sostanziale, il rischio operativo di natura economica, legato alla gestione dei lavori e/o servizi oggetto del contratto.



Il Legislatore nazionale, nel tentare di rispondere a tali esigenze, ha senz'altro posto attenzione alla distinzione (legata a una logica di incidenza del rischio di mercato) tra le operazioni in cui la parte preponderante dei ricavi è legata direttamente all'utenza e i contratti in cui la Pubblica Amministrazione è il principale acquirente dei servizi resi dall'infrastruttura: la trasposizione del concetto di rischio operativo nel Codice, nonché l'attenzione alla regolamentazione Eurostat, ha determinato all'interno del Codice la specifica presenza della definizione di "contratto di partenariato pubblico privato" (PPP). Tali contratti possono essere connotati sia dalla presenza di un rischio di disponibilità – i cui proventi diretti all'affidatario sono generati dalla Pubblica amministrazione – sia da quello di mercato, dove rientrano senz'altro i contratti di concessione.

I contratti di partenariato pubblico privato

A questo riguardo, le definizioni del Codice all'art. 3 lettera eee), così come modificata dal D.Lgs. n. 57 del 2017, chiariscono, innovando sul tema, che per "contratto di partenariato pubblico privato" deve intendersi *"il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore. Fatti salvi gli obblighi di comunicazione previsti dall'articolo 44, comma 1-bis, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, si applicano, per i soli profili di tutela della finanza pubblica, i contenuti delle decisioni Eurostat"*.

L'art. 180, comma 8, indica poi che nella tipologia di contratti sopra definiti rientrano: *"la finanza di progetto, la concessione di costruzione e gestione, la concessione di servizi, la locazione finanziaria di opere pubbliche, il contratto di*



disponibilità e qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presentino le caratteristiche di cui ai commi precedenti.”, specificando, a tal riguardo, al comma 2 del medesimo articolo che: “Nei contratti di partenariato pubblico privato, i ricavi di gestione dell'operatore economico provengono dal canone riconosciuto dall'ente concedente e/o da qualsiasi altra forma di contropartita economica ricevuta dal medesimo operatore economico, anche sotto forma di introito diretto della gestione del servizio ad utenza esterna(...)”.

Il Codice, in linea con la Direttiva 2014/23/UE, ha recepito nel nostro ordinamento quanto da tempo affermato a livello comunitario da Eurostat in relazione alle modalità di trattamento contabile delle operazioni di PPP (cfr. “Decisione Eurostat 2004” e successivi aggiornamenti del Manuale sull'indebitamento e sul debito pubblico):

- da un lato, puntualizzando che le regole emanate da Eurostat si applicano ai contratti di PPP *“per i soli profili di tutela della finanza pubblica”* (art. 1, comma 3, del Codice);
- dall'altro lato riproponendo, nella nozione di contratto di PPP, la centralità della corretta allocazione del rischio di costruzione, del rischio di domanda e del rischio di disponibilità, già enucleato nella “Decisione Eurostat 2004” (art. 180, comma 3, del Codice).

Da tale impostazione del Codice, pertanto, se ne deduce che la normativa Eurostat vada seguita, in via generale, nella misura in cui indichi buone prassi operative nell'allocazione dei rischi, sebbene i contenuti del Manuale sul debito e sull'indebitamento pubblico vadano applicati solo per profili strettamente attinenti alla finanza pubblica e, dunque, alla contabilizzazione delle opere.

È in tale contesto, dunque, che occorre leggere l'art. 180, al comma 3, il quale stabilisce che nei contratti di partenariato pubblico privato *“(...) il trasferimento del rischio in capo all'operatore economico comporta l'allocazione a quest'ultimo, oltre che del rischio di costruzione, anche del rischio di disponibilità o, nei casi di attività redditizia verso l'esterno, del rischio di domanda dei servizi*



resi, per il periodo di gestione” tenuto conto che “Il contenuto del contratto è definito tra le parti in modo che il recupero degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti dall'operatore economico, per eseguire il lavoro o fornire il servizio, dipenda dall'effettiva fornitura del servizio o utilizzabilità dell'opera o dal volume dei servizi erogati in corrispondenza della domanda e, in ogni caso, dal rispetto dei livelli di qualità contrattualizzati, purché la valutazione avvenga ex ante.”

Dove, nella prima parte dell'articolo, si stabilisce appunto che l'operatore economico debba accollarsi il rischio di costruzione più uno tra il rischio di domanda e quello di disponibilità (cfr. Decisione Eurostat 2004), secondo la tipologia di opera, mentre nella seconda parte dell'articolo si declina cosa debba intendersi con tale allocazione. I contenuti del Codice indicano, dunque, chiaramente quali debbano essere gli elementi essenziali in un Progetto di PPP per una corretta allocazione dei rischi; è però evidente che tali elementi – unitamente con le corrette prassi operative provenienti dalla *soft law* e dalle linee guida internazionali – devono poi trovare applicazione specifica alla luce delle caratteristiche concrete della singola operazione di PPP posta in essere.

In tale contesto, in cui dunque il PPP è definito come *genus* più ampio delle concessioni (le quali ricadono nella fattispecie del PPP, cfr. appunto art. 180 comma 8 sopra citato), si inserisce, l'art. 165 del Codice, il quale indica d'altra parte specificatamente che *“Nei contratti di concessione come definiti all'articolo 3, comma 1, lettere uu) e vv), la maggior parte dei ricavi di gestione del concessionario proviene dalla vendita dei servizi resi al mercato. Tali contratti comportano il trasferimento al concessionario del rischio operativo definito dall'articolo 3, comma 1, lettera zz) riferito alla possibilità che, in condizioni operative normali, le variazioni relative ai costi e ai ricavi oggetto della concessione incidano sull'equilibrio del piano economico finanziario. Le variazioni devono essere, in ogni caso, in grado di incidere significativamente sul valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario.”*



Dato il quadro normativo sopra esposto, se ne ricava che la ragione di questa specifica, per i contratti di concessione, risiede nella ricerca del Legislatore di “disciplinare” il comportamento delle Pubbliche amministrazioni e dei soggetti privati a comportamenti performanti in termini di efficienza ed efficacia nell'utilizzo dello strumento concessorio, spesso purtroppo utilizzato nel mercato italiano del PPP, tramite discipline contrattuali e allocazioni dei rischi simili a quelle dell'appalto tradizionali, alle volte con canoni fissi pagati dalla Pubblica amministrazioni non soggetti a congrua variabilità in relazione a un effettivo rischio operativo (dalla parte della domanda o dalla parte dell'offerta) sopportato da parte privata.

Tra le varie altre novità che ha introdotto il Codice dei contratti si possono riportare di seguito, inoltre, le seguenti.

Rischio operativo ed equilibrio economico finanziario

Tra le definizioni date dal Codice, di cui all'art. 3 comma 1, occorre senz'altro ricordare anche quelle di:

- *“rischio operativo”* alla lett. zz), secondo la quale «rischio operativo» bisogna intendere *“il rischio legato alla gestione dei lavori o dei servizi sul lato della domanda o sul lato dell'offerta o di entrambi, trasferito all'operatore economico nei casi di cui all'articolo 180. Si considera che l'operatore economico nei casi di cui all'articolo 180 assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, per tali intendendosi l'insussistenza di eventi non prevedibili non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita all'operatore economico nei casi di cui all'articolo 180 deve comportare una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile”*;



- *“equilibrio economico finanziario”* (“EEF”) alla lett. fff), secondo la quale per EEF bisogna intendere la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria, dove:
 - per convenienza economica si intende la capacità del progetto di creare valore nell’arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito;
 - per sostenibilità finanziaria si intende la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento;

Il D.Lgs. n. 50 del 2016 introduce poi, per la prima volta, una stretta connessione tra rischio ed Equilibrio economico finanziario nei contratti di PPP (art. 180 comma 6 di seguito riportato) e in quelli di concessione (art. 165 comma 2), stabilendo che: *“l'equilibrio economico finanziario, come definito all'articolo 3, comma 1, lettera fff), rappresenta il presupposto per la corretta allocazione dei rischi (...) e proseguendo poi che “ai soli fini del raggiungimento del predetto equilibrio, in sede di gara l'amministrazione aggiudicatrice può stabilire anche un prezzo consistente in un contributo pubblico ovvero nella cessione di beni immobili che non assolvono più a funzioni di interesse pubblico (...)”*

Per quanto sopra, dunque, l'equilibrio del Piano economico finanziario nelle operazioni di PPP e nelle concessioni, nel Nuovo Codice, è il presupposto essenziale per una corretta ed effettiva valutazione e allocazione dei rischi tra le parti e, pertanto, delle successive valutazioni in merito all'analisi dei rischi in convenzione. Tale norma chiarisce un principio economico finanziario di fondamentale importanza nella realizzazione e gestione di contratti di PPP che è il presupposto per la corretta realizzazione del progetto. Senz'altro infatti le clausole contrattuali giocano una parte essenziale affinché *“ogni rischio venga allocato sulla parte che è nelle migliori condizioni di gestirlo e, quindi, rendere minimo il costo associato”*, come già segnalava la Commissione europea nell'aprile del 2000: l'articolato convenzionale deve, infatti, esprimere una ripartizione degli obblighi, delle penali e degli incentivi dell'operazione, tra soggetto pubblico e privato, che risponda a criteri di efficienza ed efficacia. Oltre



a questo, però il Codice indica che è necessario, minimamente, un ulteriore elemento, giacché il miglior contratto di durata tra soggetto pubblico e soggetto privato non potrebbe recepire correttamente le prassi operative in tema di allocazione dei rischi qualora non sia assicurato – come presupposto – il congruo equilibrio del Piano economico finanziario. L'adeguato equilibrio del PEF è, infatti, il presupposto per una corretta valutazione e allocazione dei rischi tra le parti e, in particolare, del rischio operativo, per il Codice dei contratti pubblici: se gli indicatori del Piano evidenziano l'impossibilità di raggiungere l'equilibrio a causa di rendimenti operativi inferiori rispetto ai costi di investimento e di gestione, l'operazione non sarà sostenibile e qualsiasi allocazione dei rischi risulterebbe vana. Nel caso, invece, in cui il PEF certifichi rendimenti superiori rispetto al costo dell'approvvigionamento generale dell'operazione, eventuali eventi sfavorevoli per il concessionario, applicazioni di penali o sanzioni, seppur ben definiti in convenzione con una teorica corretta allocazione dei rischi, avrebbero impatto su *extraprofitti* e non già su rendimenti congrui. In tal modo, dunque, neanche il miglior contratto potrebbe evitare una allocazione dei rischi falsata. In questo senso l'operatore economico deve essere esposto concretamente al rischio di non recuperare gli investimenti e i costi di gestione: il verificarsi dell'evento deve avere impatto sul margine operativo lordo e, soprattutto, su rendimenti che – in partenza – devono essere congrui.

Ulteriori importanti temi affrontati nel Codice in ambito di PPP, riportati di seguito, riguardano tra l'altro: l'introduzione del progetto di fattibilità in luogo dello studio di fattibilità e del progetto preliminare, la durata, la bancabilità dei progetti, la contribuzione pubblica e la procedura di riequilibrio.

Il Progetto di fattibilità tecnica ed economica

Al fine di realizzare un intervento in PPP, il documento di progettazione di base previsto dal Codice (da porre ad esempio a base di gara nella procedura prevista dall'art. 183 relativa alla Finanza di Progetto) è il Progetto di fattibilità tecnica ed economica.

L'art. 23 del Codice (nel disciplinare il livelli della progettazione per gli appalti, per le concessioni di lavori nonché per i servizi) stabilisce che la progettazione in



materia di lavori pubblici si articola, secondo tre livelli di successivi approfondimenti tecnici, in progetto di fattibilità tecnica ed economica, il progetto definitivo e il progetto esecutivo, ed è intesa ad assicurare: il soddisfacimento dei fabbisogni della collettività; la qualità architettonica e tecnico funzionale e di relazione nel contesto dell'opera; la conformità alle norme ambientali, urbanistiche e di tutela dei beni culturali e paesaggistici, nonché il rispetto di quanto previsto dalla normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza; un limitato consumo del suolo; il rispetto dei vincoli idro-geologici, sismici e forestali nonché degli altri vincoli esistenti; il risparmio e l'efficientamento energetico, nonché la valutazione del ciclo di vita e della manutenibilità delle opere; la compatibilità con le preesistenze archeologiche; la razionalizzazione delle attività di progettazione e delle connesse verifiche attraverso il progressivo uso di metodi e strumenti elettronici specifici quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture; la compatibilità geologica, geomorfologica, idrogeologica dell'opera; l'accessibilità e l'adattabilità secondo quanto previsto dalle disposizioni vigenti in materia di barriere architettoniche.

Il terzo comma del citato articolo 23, prevede che con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti, su proposta del Consiglio superiore dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo sono definiti i contenuti della progettazione nei tre livelli progettuali. Fino alla data di entrata in vigore di detto decreto, si applica l'articolo 216, comma 4, del medesimo D.Lgs. n. 50/2016. Tale disposizione prevede che fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 23, comma 3, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui alla Parte II, Titolo II, Capo I e Titolo XI, Capi I e II, nonché gli allegati o le parti di allegati ivi richiamate, con esclusione dell'articolo 248, del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207. Fino all'adozione delle tabelle di cui all'articolo 23, comma 16, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai decreti ministeriali già emanati in materia.

In base alla richiamata disciplina transitoria, dovrebbe ritenersi che fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 23, comma 3, del D.Lgs. n.



50/2016 e ss.mm.ii. è opportuno, a massima tutela dell'attività delle amministrazioni, che i contenuti del Progetto di fattibilità, in quanto possibile, siano quelli del Progetto preliminare integrati con i contenuti dello Studio di fattibilità, redatti nel rispetto della previgente disciplina di rango primario e secondario.

La durata

Per quanto attiene alla durata, l'art. 168 relativo alle concessioni, afferma al comma 1) che *“La durata delle concessioni è limitata ed è determinata nel bando di gara dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore in funzione dei lavori o servizi richiesti al concessionario. La stessa è commisurata al valore della concessione, nonché alla complessità organizzativa dell'oggetto della stessa.”*. Specificando inoltre al comma 2) che: *“Per le concessioni ultraquinquennali, la durata massima della concessione non può essere superiore al periodo di tempo necessario al recupero degli investimenti da parte del concessionario individuato sulla base di criteri di ragionevolezza, insieme ad una remunerazione del capitale investito, tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici come risultante dal piano economico-finanziario. Gli investimenti presi in considerazione ai fini del calcolo comprendono quelli effettivamente sostenuti dal concessionario, sia quelli iniziali sia quelli in corso di concessione.”*.

Rispetto, dunque, al precedente D.Lgs. n. 163 del 2016 per il quale, all'art. 143 si prevedeva una durata non superiore a 30 anni o, in ogni caso, non superiore a 50 anni per le opere superiori al miliardo di euro, nel D.Lgs. n. 50 del 2016 la durata è strettamente legata alla necessità di raggiungere l'equilibrio economico finanziario del contratto.

Le previsioni volte a migliorare la bancabilità dei progetti

L'art. 165 del Codice ai commi 3 e 4 inserisce alcune previsioni dirette a migliorare la sostenibilità finanziaria delle concessioni.

In particolare, il comma 3 prevede che *“La sottoscrizione del contratto di concessione può avvenire solamente a seguito della approvazione del progetto*



definitivo e della presentazione di idonea documentazione inerente il finanziamento dell'opera. Al fine di agevolare l'ottenimento del finanziamento dell'opera, i bandi e i relativi allegati, ivi compresi, a seconda dei casi, lo schema di contratto e il piano economico finanziario sono definiti in modo da assicurare adeguati livelli di bancabilità, intendendosi per tali la reperibilità sul mercato finanziario di risorse proporzionate ai fabbisogni, la sostenibilità di tali fonti e la congrua redditività del capitale investito. Per le concessioni da affidarsi con la procedura ristretta, nel bando può essere previsto che l'amministrazione aggiudicatrice possa indire, prima della scadenza del termine di presentazione delle offerte, una consultazione preliminare con gli operatori economici invitati a presentare le offerte, al fine di verificare l'insussistenza di criticità del progetto posto a base di gara sotto il profilo della finanziabilità, e possa provvedere, a seguito della consultazione, ad adeguare gli atti di gara aggiornando il termine di presentazione delle offerte, che non può essere inferiore a trenta giorni decorrenti dalla relativa comunicazione agli interessati. (...)” Mentre, il comma 4 aggiunge che: *“Il bando può prevedere che l'offerta sia corredata dalla dichiarazione sottoscritta da uno o più istituti finanziatori di manifestazione di interesse a finanziare l'operazione, anche in considerazione dei contenuti dello schema di contratto e del piano economico-finanziario.”*

Per quanto attiene all'affiancamento finanziario degli operatori economici e dunque in tema di bancabilità dei progetti nel Codice, l'art. 143 comma 7 del D.Lgs. n. 163 del 2006 e ss.mm.ii. prevedeva un *“preliminare coinvolgimento”* mentre la nuova versione del D.Lgs. n. 50 del 2016 e ss.mm.ii. indica la necessità di *“presentazione di idonea documentazione inerente il finanziamento dell'opera”*.

La contribuzione pubblica

Per quanto concerne l'utilizzo della contribuzione pubblica nei contratti di PPP, il Codice apporta rilevanti novità, provenienti dalla normativa Eurostat: in particolare è oggi stabilito, nei già citati artt. 180 comma 6 e 165 comma 2, che *“(...) A titolo di contributo può essere riconosciuto un diritto di godimento, la cui utilizzazione sia strumentale e tecnicamente connessa all'opera da affidare in*



concessione. Le modalità di utilizzazione dei beni immobili sono definite dall'amministrazione aggiudicatrice e costituiscono uno dei presupposti che determinano l'equilibrio economico-finanziario della concessione. In ogni caso, l'eventuale riconoscimento del prezzo, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della pubblica amministrazione, non può essere superiore al quarantanove per cento del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari.”

Il limite della contribuzione pubblica è stata aumentato al quarantanove per cento, rispetto al precedente trenta per cento inserito nella prima versione del D.Lgs. n. 50 del 2016, dal decreto correttivo del Codice D.Lgs. n. 57 del 2017: tale limite, proveniente come specificato dalla normativa Eurostat, deve considerarsi come riferibile alla contribuzione pubblica in conto investimenti, rispetto all'investimento complessivo del progetto.

La procedura di riequilibrio

Il Nuovo Codice dedica un apposito articolo alla «Modifica dei contratti durante il periodo di efficacia» (art. 175) con il quale è stato trasposto nel nostro ordinamento il contenuto di cui all'art. 43 della Direttiva Concessioni. Lo stesso Nuovo Codice, peraltro, agli articoli 165 comma 6 e 182 comma 3, introduce una peculiare procedura da attuare in caso di revisione del piano economico-finanziario derivante dal verificarsi di fatti non riconducibili all'operatore economico che incidono sull'equilibrio del piano medesimo. Tale procedura prevede, infatti, la preventiva valutazione obbligatoria del NARS nei casi di opere di interesse statale ovvero finanziate con contributo a carico dello Stato precisando che, negli altri casi, è facoltà dell'amministrazione aggiudicatrice sottoporre la revisione alla previa valutazione del NARS. Tale previsione conferma il ruolo assunto nel tempo dal NARS, quale organo sempre più posto a tutela della finanza pubblica nelle operazioni di PPP e di intervento dello Stato nell'economia.



3 L'ATTIVITÀ DI ASSISTENZA ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Nel corso del 2016 il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento per la politica economica, come indicato nell'introduzione della presente Relazione, ha assunto le funzioni e le competenze della soppressa Unità tecnica finanza di progetto, per mezzo dell'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016).

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

Tale attività di assistenza e supporto viene perseguita con l'intento di identificare iniziative secondo le logiche del PPP, utilizzando gli strumenti giuridici e le procedure più idonee ai casi concreti.

A tal proposito, l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii. (cfr. cap. 2 della presente Relazione) ha reso l'attività di assistenza particolarmente rilevante ed utile per tutte le pubbliche amministrazioni, in quanto il 2016 rappresenta di fatto il primo anno di applicazione delle regole introdotte dal succitato Codice.

Ciò premesso, nel corso del 2016 sono state effettuate dal DIPE 24 assistenze a supporto delle amministrazioni centrali e locali con riguardo a operazioni in PPP, fornendo assistenza, in tutte le fasi dalla programmazione all'esecuzione del contratto, alle pubbliche amministrazioni.

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 PPP e *project finance* sono state quelle comunali (con più del 50 per cento delle richieste all'attivo), a seguire le aziende sanitarie locali, le amministrazioni centrali e le province.

L'attività di assistenza prestata dal DIPE 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 per lo più attraverso la redazione di pareri emessi 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.

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 gara, sino alla negoziazione dei contratti o alla revisione di quest'ultimi.

Di seguito una tabella riassuntiva della attività di assistenza svolta dal DIPE nel 2016.



1	Comune di Bologna: impianto di trigenerazione Ospedale Maggiore di Bologna	13	Azienda Sanitaria locale CN2 Verduno: nuovo ospedale di Alba-Bra
2	Metropolitana leggera automatica di Brescia - opere aggiuntive del primo lotto funzionale "Prealpino S. Eufemia	14	Comune di Chianciano Terme: Centro polisportivo comunale
3	MIT: Trasporto pubblico integrato metropolitano Bolognese. Completamento del servizio ferroviario metropolitano e per la filioviarizzazione delle linee portanti del trasporto pubblico locale	15	AOU Maggiore della Carità di Novara: Realizzazione del nuovo Ospedale di Novara "Città della salute e della scienza"
4	Comune di Rignano Flaminio (RM): ampliamento del cimitero comunale	16	Comune di Caldiero (VR): valorizzazione "Terme di Giunone" copertura piscina olimpionica
5	Comune di Tavagnacco (UD): assistenza per valutazione di proposte in PF/quesiti	17	Comune di Rovigo: Polo natatorio
6	Provincia autonoma di Trento: Proposta per progettazione, costruzione e gestione di un impianto di collegamento via aerea (cabinovia)	18	ASL Asti: Realizzazione di Presidio sanitario territoriale della Valle Belbo
7	Comune di Bonavigo (VR): adeguamento e gestione degli impianti di illuminazione pubblica	19	Comune di Russi (RA): impianto natatorio
8	Comune dell'Aquila: riqualificazione della Piazza Battaglie degli Alpini. Fontana luminosa	20	Servizio Beni culturali: Villa della Regina a Torino
9	Comune di Legnano (MI): Richiesta assistenza gestione e la manutenzione dell'impianto di illuminazione pubblica	21	Comune di Tarvisio (UD): realizzazione nuovi immobili relativi al sistema turistico integrato
10	Sistema integrato Ospedali regionali Associazione Aziende USL Progetti Nuovi Ospedali: concessione per progettazione, costruzione dei Presidi Ospedalieri di Massa, Lucca, Pistoia e Prato e gestione dei relativi servizi non sanitari e commerciali	22	Comune di Ospitaletto (BS): riqualificazione complesso sportivo ricreativo
11	Comune di Rovigo: ampliamento del cimitero	23	Comune di Bernareggio (MB): ristrutturazione e ripristino ex Municipio Palazzo Landriani
12	Provincia di Frosinone: concessione di costruzione e gestione del Liceo scientifico "G. Pellicchia"	24	Provaglio D'Iseo (BS): nuova palestra polivalente

In particolare, in tale ambito gli esperti hanno fornito il proprio supporto al Dipartimento attraverso, tra l'altro, le seguenti specifiche attività:

- a. verifica dell'elaborazione, o l'elaborazione diretta, del Piano Economico Finanziario (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; iii) modalità di revisione del PEF e della documentazione allegata al contratto di PPP;
- d. valutazione della documentazione predisposta dall'amministrazione aggiudicatrice (contratto, PEF, etc.), da porre a base di gara per l'affidamento dei contratti.

Come meglio specificato in 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 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.

Il DIPE, inoltre, ha analizzato i 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 delle stesse. In tal 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.

Diverse richieste hanno riguardato le procedure previste dall'art. 183 del Codice dei contratti pubblici (denominata "Finanza di Progetto" ex art. 153 del D.Lgs. n. 163 del 2006) 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 opere non inserite da parte dell'Amministrazione negli strumenti di programmazione.

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, i disciplinari di gara e il piano economico finanziario.

Nella fase di valutazione delle offerte, invece, l'ausilio 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 dagli istanti, per i quali il DIPE 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 e tecnica con riferimento alla documentazione rilevante.

Specifiche questioni sottoposte al DIPE hanno riguardato, tra l'altro:

- ✓ l'affidamento della realizzazione e della gestione di infrastrutture attraverso il contratto di concessione di lavori pubblici;
- ✓ l'affidamento della gestione di servizi pubblici attraverso il contratto di concessione di servizi;
- ✓ l'affidamento della gestione di servizi pubblici;
- ✓ le procedure di locazione finanziaria;
- ✓ i criteri posti alla base della valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- ✓ l'analisi di problematiche connesse alle modalità di finanziamento dell'opera;
- ✓ le modalità di aggiornamento e revisione della programmazione triennale di opere pubbliche;
- ✓ le esigenze prospettate dai finanziatori dopo l'aggiudicazione ovvero dopo la stipula del contratto;



- ✓ gli eventi sopravvenuti nel rapporto concessorio, non prefigurati al momento della stipula del contratto;
- ✓ l'interpretazione di clausole contrattuali inserite in convenzioni di affidamento in concessione;
- ✓ la redazione del PEF attinente alla fase progettuale e finalizzata a una corretta analisi di fattibilità finanziaria (AFF) dell'intervento;
- ✓ l'analisi e la valutazione dell'impostazione di calcolo alla base del PEF predisposto dall'amministrazione.
- ✓ la corretta individuazione dei rischi, con particolare riferimento ai rischi di costruzione, finanziari, di domanda e di disponibilità;
- ✓ la corretta contabilizzazione delle operazioni in PPP.

Tra le assistenze fornite dal DIPE in fase contrattuale può essere ricordato, tra gli altri, il supporto fornito al Sistema Integrato Ospedali Toscani – SIOR (Sistema 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.

Per quanto attiene infine alle competenze del DIPE circa la valutazione delle opere in assistenza al Minsitero delle infrastrtuture e dei trasporti, il Dipartimento ha fornito assistenza al MIT in merito al trasporto metropolitano di Brescia e di Bologna.

4 IL TRATTAMENTO CONTABILE DELLE OPERAZIONI DI PPP

Nel 2016 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 partenariato pubblico privato comunicate al DIPE, ai sensi dell'articolo 44, comma 1-*bis* del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1 della legge 28 febbraio 2008, n. 31 finalizzato 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 all'ISTAT, da parte del DIPE, nella valutazione della documentazione stessa.

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

La classificazione *on/off balance* delle operazioni comunicate al DIPE dalle amministrazioni aggiudicatrici viene svolta da parte dell'ISTAT, con il supporto del DIPE stesso con riferimento all'analisi tecnica della documentazione trasmessa.

Al riguardo, il nuovo D.Lgs. n. 50 del 2016 e ss.mm.ii. conferma gli obblighi di comunicazione previsti dall'articolo 44, comma 1-*bis*, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, come sopra anticipato, all'art. 3 comma 1 lettera eee) – ove definisce il «*contratto di partenariato pubblico privato*» – specificando che a tali contratti si applicano, per i soli profili di tutela della finanza pubblica, i contenuti delle decisioni Eurostat.

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.

Nel corso del 2016, il DIPE e l'ISTAT hanno lavorato per inserire alcuni elementi di miglioramento nel proprio accordo.

In particolare, il Comitato tecnico di gestione composto da tre membri dell'ISTAT e tre membri del DIPE, ha svolto i lavori di competenza con regolarità anche al fine di meglio specificare i termini dell'accordo per una maggiore efficacia e fruibilità nella trasmissione dei dati.

In tal senso, con lavori poi formalizzati nel 2017 tramite la stipula di un Nuovo accordo, il DIPE si è impegnato in particolare a fornire all'ISTAT, qualora



disponibili e con riferimento agli aspetti economico finanziari di ogni singolo progetto di PPP, trasmesso dalle Amministrazioni ai sensi della Circolare della Presidenza e previa valutazione congiunta del Comitato tecnico di gestione:

- ✓ l'indicazione temporale del periodo di costruzione;
- ✓ il costo d'investimento, con relativo sviluppo annuale;
- ✓ il contributo pubblico in conto investimenti, con relativo sviluppo annuale,
- ✓ il contributo pubblico in fase di gestione, con relativo sviluppo annuale (i.e. canoni di disponibilità e/o di servizi).

In tal modo, DIPE e ISTAT hanno voluto specificare e chiarire quali elementi di base dei PEF dovessero essere oggetto di trasmissione dal DIPE all'Istituto, per il rispetto della normativa vigente.

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

5.1 La promozione del PPP

Il DIPE ha effettuato nel corso del 2016 promozione del PPP presso le pubbliche amministrazioni in particolare attraverso la partecipazione dei propri esperti a diversi convegni e seminari.

Tra questi si segnala la partecipazione agli eventi formativi, realizzati da ITACA – organo tecnico della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, in collaborazione con gli Osservatori regionali dei contratti pubblici – riguardante un ciclo di incontri di aggiornamento dedicati al personale delle Regioni, delle centrali di committenza, delle stazioni appaltanti, riguardanti *“La Riforma dei contratti pubblici. Il nuovo Codice e la disciplina attuativa”*.

L'obiettivo del ciclo di seminari è stato quelli di accrescere le competenze e conoscenze per governare i processi di gestione dei contratti nel rispetto delle nuove norme.



Gli esperti del DIPE, che hanno partecipato agli eventi di Milano, Bari, Genova e Roma, hanno curato la parte del nuovo Codice relativa alle novità normative in tema di Partenariato pubblico privato e finanza di progetto.

5.2 I rapporti con altri enti e istituzioni

Tra le funzioni svolte dal DIPE rientra l'attivazione di rapporti di collaborazione con istituzioni, enti ed associazioni operanti nel settore del PPP, tale funzione si esplica anche attraverso la presenza istituzionale in consessi internazionali.

Il DIPE ha proseguito nel 2016 la propria attività di collaborazione con istituzioni, enti ed 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 nel 2016.

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

Nel 2016 è ripresa l'attività del Gruppo di lavoro inter-istituzionale, al quale hanno preso parte anche gli esperti del DIPE, di aggiornamento e di revisione dello schema di Convenzione in PPP alla luce del D.Lgs. n. 50 del 2016 e ss.mm.ii., relativo a uno 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.

Gli esperti del DIPE già nel corso degli anni 2013 - 2015 avevano partecipato ai lavori del Gruppo, coordinato dal Ministero dell'economia e finanze – Ragioneria Generale dello Stato. l'obiettivo è stato quello di elaborare uno schema di contratto tipo per operazioni di PPP di costruzione e gestione



principalmente di opere a tariffazione a carico della Pubblica Amministrazione, schema che, con i dovuti adattamenti, può essere adeguato ad altre tipologie contrattuali e ai singoli casi concreti.

In data 24.11.2015 nell'ambito del convegno "Partenariato Pubblico-Privato: una Proposta per il Rilancio" gli esperti hanno illustrato, per i profili di competenza, i contenuti e le finalità del sopra citato documento predisposto dal Gruppo di lavoro.

Successivamente, al fine di acquisire osservazioni, suggerimenti e proposte motivate di modifica in ordine a detto documento, il suddetto Gruppo inter-istituzionale ha ritenuto opportuno attivare una consultazione pubblica online, accessibile anche dal sito del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DIPE). Al termine della consultazione, che si è conclusa il 29 febbraio 2016, si è tenuto anche un incontro/confronto tra i rappresentati del MEF in seno al Gruppo di lavoro ed i rappresentanti dell'ANCE.

A seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 50 del 18 aprile 2016, Codice dei contratti pubblici, il MEF, quale soggetto coordinatore del Gruppo di lavoro, stante le novità introdotte dal nuovo Codice con particolare riguardo alle operazioni di PPP, ha ritenuto opportuno aggiornare lo schema di Convenzione standard al nuovo disposto normativo. Pertanto nel 2016 è ripresa l'attività del Gruppo di lavoro, al quale hanno preso parte anche gli esperti del DIPE, di aggiornamento e di revisione del predetto schema di Convenzione; tale attività è tuttora in corso.

European PPP Expertise Centre

Lo *European PPP Expertise Centre* (EPEC) è un'iniziativa congiunta della Commissione Europea, della Banca Europea per gli Investimenti e degli Stati Membri, che partecipano con le *task force* nazionali competenti in materia di Partenariato Pubblico Privato. La *mission* dello *European PPP Expertise Centre* (EPEC) si sviluppa attraverso la condivisione e la diffusione di esperienze, competenze, manuali di buone prassi, linee guida, analisi del mercato, nonché la



promozione di *working group meeting* su temi relativi al Partenariato Pubblico Privato (PPP).

I *working group meeting* di cui EPEC si fa promotore permettono la condivisione di esperienze maturate nei diversi Stati Membri e delle ragioni che sono alla base dell'adozione e della diffusione del PPP a livello internazionale, nonché l'individuazione delle criticità comuni, a fronte delle quali si giunge a suggerire soluzioni concrete. L'attività di collaborazione del DIPE con EPEC è rilevante in tal senso, considerando che il DIPE si pone come tramite e riferimento per le amministrazioni pubbliche, enti e istituzioni nazionali coinvolti in processi di PPP, nonché, è l'organismo deputato a ricevere la documentazione relativa ai contratti di PPP conclusi dalle Amministrazioni pubbliche e ricadenti nelle categorie individuate da Eurostat - ai sensi dell'art.44 comma 1bis D.L. n. 248/2007 conv. in L. n. 31/2008.

Nel corso del 2016 il DIPE ha partecipato a tre eventi organizzati dall'EPEC tenutisi a Lussemburgo, in particolare: il *Working Group Meeting Senior-level PPP Policy Discussion Forum* del 5-6 luglio, incentrato sul trattamento statistico; il *Working Group Meeting* tenutosi l'11 ottobre nel quale è stato presentato il lavoro congiunto EPEC-Eurostat relativo alla nuova "*Guida al trattamento statistico delle operazioni di PPP*" presentata a Bruxelles il 29 settembre 2016; infine, l'*Annual All Members Meeting* tenutosi nella due giorni 24-25 novembre 2016.

L'obiettivo raggiunto dai convegni, attraverso la rappresentanza del DIPE, è stato quello di rafforzare le competenze del Dipartimento sui temi dell'assistenza alle amministrazioni e delle interpretazioni dei regolamenti Eurostat ai fini del trattamento statistico delle operazioni di PPP, accrescendo inoltre il dialogo e il confronto con gli altri Paesi, oltre che con le istituzioni della Comunità europea.



9° edizione del meeting annuale “Senior PPP and infrastructure officials” organizzato dall’OCSE, Parigi 29 febbraio - 1 marzo 2016

La struttura tecnica del DIPE ha partecipato anche alla nona edizione dell’*Annual meeting of Senior PPP and Infrastructure Officials* tenutosi nel Centro Conferenze dell’OCSE a Parigi, il 29 febbraio e il 1 marzo 2016.

I lavori del convegno hanno permesso di condividere le diverse esperienze in tema *governance* delle infrastrutture e le prassi operative nel *management* delle procedure di partenariato pubblico privato. A tal proposito, la partecipazione alla due giorni di convegno in oggetto ha rappresentato un utile strumento di confronto per una valutazione comparativa a livello internazionale delle potenzialità delle criticità degli strumenti di *governance* delle infrastrutture nel nostro Paese, fornendo l’occasione per un approfondimento delle tematiche legate al finanziamento, realizzazione e gestione delle opere pubbliche infrastrutturali.

L’obiettivo raggiunto dal convegno è stato quello di rafforzare il dialogo tra paesi e offrire spunti per sviluppi futuri. La delegazione DIPE è intervenuta rappresentando lo stato dell’arte, le criticità e gli sviluppi nella panoramica italiana istituzionale e operativa delle infrastrutture e del partenariato pubblico privato.

In particolare, il primo giorno, dopo una rapida presentazione dei principali soggetti istituzionali coinvolti nel nostro Paese nei processi di approvazione e finanziamento delle grandi opere infrastrutturali con specifico riferimento al funzionamento del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, si sono forniti alcuni cenni sulle misure di agevolazione fiscale introdotte a partire dal 2011 per favorire lo sviluppo delle infrastrutture e il coinvolgimento dei capitali privati, evidenziando, in merito alla strategia più idonea ad ispirare la fiducia degli investitori privati, come fino al 2014 esistesse un piano strategico di particolare ampiezza, ridotto a 25 opere prioritarie. Si è poi approfondito il recepimento delle Direttive Europee nel nostro



ordinamento, per una ottimizzazione delle procedure a evidenza pubblica per la realizzazione e gestione delle infrastrutture.

L'intervento della seconda giornata, è stato invece finalizzato, dapprima, all'illustrazione del ruolo del DIPE nell'ambito del Partenariato Pubblico Privato (PPP) italiano, con particolare riferimento al supporto tecnico, legale ed economico finanziario effettuato a favore di tutte le pubbliche amministrazioni centrali e locali coinvolte in processi di PPP. Successivamente, il medesimo intervento si è focalizzato sullo studio del DIPE pubblicato a fine 2015 (cfr. cap 1 della presente Relazione) teso a valutare l'effettiva risposta del mercato del PPP ai mutamenti legislativi intervenuti negli ultimi 10 anni in materia, identificando l'effettivo stato di avanzamento dei circa 1000 progetti oggetto di un campione analizzato dallo studio, con una comparazione della situazione pre-2006 e post-2006 (anno di entrata in vigore del Codice dei Contratti Pubblici), e la capacità dei medesimi progetti di rispondere alle buone prassi e alle linee guida nazionali e internazionali sull'argomento.

First Session of the UNECE Working party on PPPs

La struttura tecnica del DIPE ha partecipato alla "First Session of the UNECE Working party on PPPs" evento promosso a cura dell'UNECE, svolto a Ginevra nelle giornate del 21 e 22 novembre 2017.

I lavori del convegno hanno permesso di condividere le diverse esperienze, a livello internazionale, poste in essere in merito ai nuovi modelli di partenariato pubblico-privato approfondendo, in particolare, le applicazioni di tale strumento contrattuale rispetto alla realizzazione di infrastrutture in grado di consentire il perseguimento di *Sustainable Development Goals* delle Nazioni Unite nonché le modalità di cooperazione della *Belt and Road initiative* cinese. A tal proposito, la partecipazione alla due giorni di convegno in oggetto ha rappresentato, per la delegazione italiana, un utile strumento di confronto per una valutazione comparativa rispetto alle diverse modalità di applicazione del partenariato pubblico-privato in ambito internazionale e di verifica delle potenzialità dello stesso ai fini dello sviluppo e dell'attuazione



dell'agenda delle Nazioni Unite approfondendo, in particolare, le tematiche relative alla standardizzazione delle procedure e dei documenti contrattuali e delle questioni relative al corretto rapporto tra pubblico e privato anche ai fini del rispetto della legalità e dell'anticorruzione.

L'obiettivo raggiunto dal convegno è stato quello di rafforzare il dialogo tra paesi e offrire spunti per sviluppi futuri. La delegazione DIPE è intervenuta sia nei lavori del primo giorno, sia in quelli del secondo giorno, rappresentando lo stato dell'arte, le criticità e gli sviluppi nella panoramica italiana istituzionale e operativa delle infrastrutture e del partenariato pubblico privato.

Al riguardo è stata fatta una rapida presentazione dei principali soggetti istituzionali coinvolti, a livello centrale, nelle operazioni di partenariato pubblico-privato relative allo sviluppo delle grandi opere infrastrutturali (con specifico riferimento al funzionamento del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e al DIPE). In particolare, è stato illustrato il ruolo del DIPE nell'ambito del Partenariato Pubblico Privato (PPP) italiano, con particolare riferimento al supporto tecnico, legale ed economico finanziario effettuato a favore di tutte le pubbliche amministrazioni centrali e locali coinvolte in processi di PPP. Si è poi approfondito il recepimento delle Direttive Europee nel nostro ordinamento, per una ottimizzazione delle procedure ad evidenza pubblica per la realizzazione e gestione delle infrastrutture ed è stato descritto il lavoro posto in essere dalle amministrazioni centrali, anche mediante l'istituzione di appositi tavoli tecnici, diretto ad individuare procedure e documenti contrattuali standardizzati in tema di appalti pubblici e, in particolare, di PPP.